

A CORTE COMO GRUPO DE INTERESSE

o lobby do STF na Assembleia Constituinte

Daniel Bogéa¹

[Luiz Maklouf Carvalho] *A Constituinte teve dezenas de lobbies, de muitos interesses. O senhor recebia esses grupos, como relator?*

[Bernardo Cabral] *Eu não recebi nenhum grupo ligado a fumo, ligado a bebida. Não recebia lobby. Mas eles transitavam pelos corredores, lobby do Ministério Público, do Judiciário...*
(Carvalho, 2017, p. 102)

[Sidney Sanches] *“A nossa intenção não é interferir nos trabalhos, mas influir”.*
(Folha de S. Paulo, 21 de dezembro de 1985)

INTRODUÇÃO

A literatura sobre grupos de interesse e *lobby* reserva pouco espaço ao Poder Judiciário. Usualmente, tribunais são tratados como arenas menos visíveis de interesses em disputa. Trabalhos recentes notaram, contudo, que os mesmos grupos que mobilizam interesses em outras arenas governamentais também se utilizem de ferramentas para tentar influenciar juízes e cortes. À medida que colegiados passam a decidir um conjunto cada vez mais abrangente de temas salientes e criam ferramentas de participação social para conferir oportunidades para ingresso de terceiros em processos judiciais, amplia-se o campo de atuação do *lobby* no Judiciário.

Especialmente cortes superiores, que concentram em seu estoque decisório temáticas de alto impacto que envolvem controvérsias morais, políticas e econômicas relevantes, naturalmente atraem a atenção de grupos de diferentes matizes. A literatura estadunidense, acumula uma série

¹ Doutorando em Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2018). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo (2016). E-mail: daniel.bogea@usp.br

de estudos sobre o papel de grupos de interesse em processos judiciais da Suprema Corte pela via dos *amici curiae* (Caldeira; Wright, 1990; Hansford, 2004). Após um momento inicial de euforia acadêmica com o papel mais agudo de grupos progressistas (Krislov, 1963), logo constatou-se que a arena judicial estava disponível a todos os lados do espectro ideológico e foi mobilizada por organizações a partir de estratégias distintas (O'Connor; Epstein, 1983). A literatura brasileira parece seguir trajetória semelhante, conferindo ênfase inicial ao chamado “litígio estratégico” para a defesa de interesses de grupos minoritários (e.g. Campos, 2019; Guimarães, 2020; Almeida, 2019). Mais recentemente, a participação de organizações neopentecostais conservadoras em processos² do Supremo Tribunal Federal (STF) sugere que a estratégia litigiosa já foi incorporada por atores de todos os lados do sistema político³, ainda que tal faceta não tenha sido explorada pela academia.

Esse enfoque sobre o *Judiciário como arena*, contudo, não joga luz ao fato de que esses mesmos juízes que decidem questões constitucionais também são atores que possuem interesses específicos e que podem buscar meios de influenciar processos decisórios em outras arenas. Ou seja, assim como ocorre com outros atores governamentais, também é possível se cogitar da possibilidade de um *lobby* do Judiciário *fora das cortes*. Este trabalho volta-se a essa faceta não explorada pela literatura nacional⁴, buscando examinar o papel de juízes constitucionais como atores que defendem suas pautas em arenas majoritárias. Mais especificamente, indaga-se *se e como* ministros do STF podem exercer *lobby* em processos de mudança constitucional.

² Ver notícia em <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460458&ori=1>

³ O desenho constitucional de 1988 favoreceu a defesa de interesses privados perante o STF. A Constituição estabelece explicitamente a possibilidade de ativação direta do tribunal para o exercício de controle de constitucionalidade por entidades privadas. Posteriormente, decisões do próprio STF buscaram restringir o escopo dessa atuação, limitando esse tipo de acesso apenas a interesses específicos representados pela entidade legitimada (Brandão; Nunes, 2018). Mais recentemente, a prática institucional da corte abriu novos canais de acesso, com a adoção dos já mencionados *amici curiae* e a realização de audiências públicas, consolidando esse novo espaço de atuação de representantes de segmentos sociais (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 49).

⁴ Deve-se destacar três trabalhos que tratam do Judiciário e do STF na Assembleia Constituinte (Koerner; Freitas, 2013; Carvalho, 2017; Lima, 2018), porém com enfoque diferente daquele que busca enquadrar conceitualmente a Corte como grupo de interesse.

Ou seja, de um lado, estudos sobre grupos de interesse conferem pouca atenção às ações de juízes, de outro, estudos judiciais direcionam sua atenção ao papel de tribunais no chamado processo informal de mudança constitucional, *i.e.*, na modificação da Constituição que é levada a efeito pela tomada de decisão judicial, através da interpretação constitucional. Quando a mudança constitucional ocorre em espaços políticos tradicionais, contudo, tribunais são pintados como meros espectadores. A evidência mais clara disso é a forma pela qual certos trabalhos atribuem ao Constituinte de 1988 – e não à vontade de juízes ou a processos históricos mais complexos – o protagonismo do Judiciário em nossa democracia (Vieira, 2008).

Com efeito, a pergunta de pesquisa ganha contornos mais específicos a partir do estudo direcionado a processos específicos de mudança constitucional ao longo da história. Neste trabalho, investigo *se e como* o Supremo funcionou como grupo de interesses organizado no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (ANC). A escolha do caso deve-se *(i)* ao reconhecimento de que o processo constituinte envolveu notória e múltipla participação de diferentes segmentos sociais, tanto do setor privado como do setor público; e *(ii)* à percepção da mudança constitucional como ponto nodal da transição do regime autoritário para a democracia, envolvendo uma plêiade de interesses de juízes constitucionais e do Judiciário como um todo.

Para dar conta desse objeto, o trabalho divide-se em três seções. A primeira apresenta o debate conceitual acerca do *lobby* judicial e das condicionantes de tribunais como grupos de interesse. A segunda apresenta estudo de caso da Constituinte de 1988, explicitando a forma pela qual o STF se organizou para funcionar como veículo para a defesa de um conjunto coeso de interesses de ministros, incluindo as táticas adotadas para influenciar no processo de transição constitucional. A terceira divide as principais matérias enfrentadas pelo Supremo durante a ANC em quatro categorias, apresentando um diagnóstico da posição defendida e dos resultados obtidos.

I. A CORTE COMO GRUPO DE INTERESSE

Em um dos trabalhos fundacionais do campo de estudos judiciais na ciência política, Walter Murphy observou que o *lobby* “é contrário à imagem pública de um juiz” (Murphy, 1964, p. 178). Essa incongruência entre o papel de magistrados, informado por valores profissionais de imparcialidade⁵ e insulamento, e a defesa de interesses na arena política gera um primeiro desconforto para o estabelecimento da agenda de pesquisa sobre o *lobby no e do* Judiciário. Haveria constrangimentos éticos, ou mesmo legais, para que juízes defendessem seus interesses ativamente em arenas majoritárias (Hartley, 2014).

Esse dever funcional de imparcialidade na adjudicação de processos judiciais não pode obscurecer, contudo, os interesses de magistrados que podem estar em jogo nos processos decisórios externos aos tribunais. Ao menos em tese, é de se esperar que esse tipo de circunstância gere incentivos para a formação de grupos de interesse em defesa do Judiciário. Assumindo a definição instrumental de grupos de interesse como “um conjunto de indivíduos, organizações ou uma instituição pública ou privada que trabalha para influenciar a política pública em seu favor” (Thomas; Klimovich, 2013: 165; ver também Thomas, 2001, p. 7-8), é possível investigar a hipótese de um tribunal específico funcionando como veículo para a defesa desses interesses em processos concretos de mudança constitucional promovidos na arena parlamentar.

Adoto uma concepção específica de *lobby* judicial que corresponde às visões de juízes sobre matérias em discussões no âmbito legislativo que se operam “fora de seu papel como tomador de decisão judicial” (Anderson, 2016, p. 441). O ponto de partida dessa investigação é a rejeição de uma perspectiva que promove a antropomorfização de instituições políticas, atribuindo automaticamente a essas organizações enquanto tais *interesses* e *vontades próprias*, que se distinguiriam dos indivíduos que as integram. Por isso, tomo como unidade de análise os interesses

⁵ Carvalho (2017) explora a instrumentalização da imparcialidade por juízes e pelo Poder Judiciário para beneficiar pautas corporativas durante a Constituinte.

individuais de juízes constitucionais⁶, problematizando a viabilidade de um Tribunal funcionar como grupo de interesse em circunstâncias concretas.

Examinar tribunais como grupos de interesse, por conseguinte, depende do estabelecimento, de forma historicamente situada e empiricamente embasada, de correspondência fática entre as preferências individuais de integrantes do colegiado e a consolidação de um *interesse da corte*. Isso passa, por sua vez, pela análise de como o tribunal estudado é capaz de consolidar uma *agenda convergente* e defendê-la na arena legislativa. Para responder *se* uma corte judicial exerceu circunstancialmente o papel de grupo de interesse, é necessário coletar elementos que respondam como essa organização pode (ou não) desempenhar um papel de influência sobre o processo decisório de outras arenas na direção do ponto ideal dessa agenda convergente. Isto é, deve-se investigar se a corte serve de veículo para proteger ou avançar determinados interesses compartilhados por seus membros no curso de debates congressuais.

Portanto, *reconhecer que juízes são atores políticos e possuem interesses específicos não é suficiente para se atribuir ao tribunal que integram o papel de grupo de interesse*. Isso se dá por duas razões: (i) em primeiro lugar, o tribunal não constitui uma unidade de análise decifrável, dotada de interesse único; cuida-se de organização fragmentada (Arguelhes; Ribeiro, 2018), em que cada juiz possui interesses próprios, que podem ser mais ou menos coesos em cada circunstância histórica estudada; e (ii) em segundo lugar, ainda que juízes constitucionais consigam organizar seus interesses de forma coesa, não é dado que o tribunal seria a plataforma organizacional adotada para vocalizá-los na arena legislativa. Ou seja, a primeira pergunta de pesquisa (*se* o STF funciona como grupo de interesse) assume um caráter fortemente contextual, visto que, ainda que exista essa possibilidade, nem sempre tribunais agem concretamente como grupos de interesse. Interesses judiciais poderiam ser defendidos individualmente por magistrados,

⁶ O STF, contando com apenas onze integrantes, entraria na tipologia de Mancur Olson como um grupo pequeno ou “privilegiado”, ao qual não se aplicaria o dilema da ação coletiva (Olson, 1971, p. 34-36). Ainda assim, deve-se demonstrar empiricamente seu efetivo funcionamento como grupo de interesse.

por meio de outras organizações, ou até mesmo carecerem de porta-vozes efetivos (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 27).

Entre os raros estudos que tratam do papel de cortes no *lobby* judicial, nota-se a ausência de problematização desse aspecto, prevalecendo a presunção de que poderes decisórios de um tribunal em sua esfera de competência ordinária (*i.e.*, na tomada de decisão judicial) automaticamente se revertem em influência sobre processos decisórios de outras arenas. Ao estudar o papel da Suprema Corte mexicana no processo de reforma constitucional do Judiciário, por exemplo, Pozas-Loyo e Rios-Figueroa atribuem aos poderes de revisão judicial o fator explicativo central para o grau de influência daquele tribunal na arena parlamentar. Ou seja, quando maiores os poderes de revisão judicial, maior seria a influência da corte específica em processos de mudança constitucional externos a ela. Ignora-se, assim, outro *mecanismo causal* analiticamente diferente⁷ para se explicar esse processo, qual seja, a eficácia das estratégias organizadas de defesa de interesses judiciais na arena legislativa.

Por tudo isso, há de se demonstrar que interesses individuais de juízes se aproximam, no caso concreto, da concepção de “interesses como os *objetivos de segmentos sociais*” (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 24). Para tanto, é necessário averiguar empiricamente como uma organização – no caso, o STF – é capaz de veicular um arranjo coeso desses interesses agregados em nível coletivo. Do ponto de vista teórico, o ponto de partida é delimitar conceitualmente o conjunto de interesses que podem ser investigados em estudo de caso. Isso porque os processos de mudança constitucional – especialmente quando tocam na própria estrutura do Poder Judiciário – atingem um conjunto amplo e potencialmente conflitante de interesses dessa classe. Proponho, para tanto, um enquadramento conceitual em três dimensões (individual/institucional/corporativa) dos interesses judiciais em jogo durante processos de mudança constitucional.

⁷ Isso não significa dizer que podemos ignorar os poderes de revisão judicial como variável relevante, ou mesmo sua capacidade de estruturar inclusive as estratégias mobilizadas por uma corte que atua como grupo de interesse. O ponto aqui diz respeito tão somente à necessidade de distinção analítica para fins de investigação dos mecanismos causais que podem explicar determinados processos históricos.

Em primeiro lugar, juízes podem ter interesses estritamente individuais, relacionados a um sentido basilar de sobrevivência política. Aqui, o termo *autopreservação individual* é reservado ao interesse do juiz em manter seu cargo. Nota-se na literatura que mudanças constitucionais podem ocasionar a renovação completa de tribunais superiores, com a remoção de juízes (Staton, 2003) ou a reestruturação de organizações do sistema de justiça. Essa ameaça é particularmente aguda no caso de mudanças constitucionais operadas no contexto de transição do autoritarismo para a democracia, em que magistrados podem ser vistos como agentes do antigo regime.

Ainda na dimensão individual, mudanças constitucionais também podem implicar redução ou expansão de *poderes individuais* de juízes ou de seus *poderes relativos*. A primeira categoria se refere ao conjunto de ferramentas decisórias mediante as quais um juiz pode atuar individualmente no processo de tomada de decisão judicial, impactando diretamente o sistema político (Arguelhers; Ribeiro, 2018), enquanto a segunda diz respeito ao poder relativo de cada magistrado dentro de um colegiado, que poderia ser impactado, por exemplo, por expansões ou reduções do número de juízes. Nesse contexto, é recorrente o debate sobre o chamado *court-packing*, que trata de aumentos na composição de tribunais e, assim, redução de *poderes relativos* de juízes com assento em colegiados (Caldeira, 1987).

Uma segunda dimensão de interesses diz respeito às configurações institucionais do tribunal. Em primeiro lugar, a *autopreservação institucional* refere-se à própria manutenção da corte dentro da estrutura do Poder Judiciário. Ao contrário da *autopreservação individual*, o que está em jogo aqui não é a sobrevivência política de um magistrado específico, mas da corte enquanto tal. Já os *poderes horizontais* do tribunal dizem respeito à sua posição em relação aos demais Poderes, ou seja, sua capacidade de decidir sobre o Legislativo e o Executivo. Por fim, os *poderes verticais* referem-se ao seu *status* internamente ao sistema de justiça, *i.e.*, seu controle e poder decisório sobre as demais organizações do Poder Judiciário. É de se cogitar que processos de mudança constitucional apresentem risco de rebaixamento de funções ou descentralização de competências

de um tribunal, mas também ofereçam oportunidades de expansão. Uma quarta categoria de interesses institucionais diz respeito à preocupação com a *eficiência decisória* de um colegiado, ou seja, sua capacidade de dar conta de seu estoque decisório em tempo razoável. Aqui, os interesses da corte são condicionados por suas condições estruturais e pela abrangência das competências a ele declinadas.

Finalmente, há uma terceira dimensão de interesses *corporativistas*, que refletem preocupações mais amplas com a proteção de garantias da classe judicial como um todo. Cogita-se da utilização de um tribunal como veículo para a defesa de interesses que podem até mesmo extrapolar as fronteiras da organização e de seus juízes, como na defesa de *prerrogativas funcionais* ou *garantias salariais* de magistrados de todo Poder Judiciário. Ainda que seja notória a existência de outras organizações classistas para a defesa desse tipo de interesse (ver exemplo da AMB adiante), a atuação de um tribunal como grupo de interesse poderia funcionar como *tática complementar* ou *alternativa* da classe judicial, inclusive mediante a formação de alianças em coalizões entre juízes da corte e outros setores da magistratura para a defesa de uma agenda coesa dentro de uma visão mais ampla de um *lobby* do Judiciário.

O quadro abaixo sintetiza esse enquadramento conceitual que servirá como guia do estudo empírico do STF na Assembleia Constituinte e que também poderia ser mobilizado para pensar outros casos históricos de mudança constitucional. Vale mencionar que a multiplicidade de interesses pode, inclusive, redundar em *trade-offs* e escolhas, a depender da intensidade de cada preferência, sendo crível antecipar que interesses de diferentes dimensões possam entrar em conflito. Por exemplo, determinada mudança pode oferecer riscos à autopreservação *individual* de algum magistrado, porém fortalecer poderes horizontais e verticais do tribunal, na dimensão *institucional*. Apenas uma análise contextual que explore essas tensões é apta a conferir um retrato mais fidedigno na corte como grupo de interesse.

Quadro 1

Tipos de Interesses - Conceituação

<i>Tipo de Interesse</i>	Individual	Institucional	Corporativo
--------------------------	-------------------	----------------------	--------------------

autopreservação	autopreservação	prerrogativas funcionais
poderes individuais	poderes horizontais	garantias salariais
poderes relativos	poderes verticais	
	eficiência decisória	

II. A ORGANIZAÇÃO DO STF NA CONSTITUINTE

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi um grande palco para a atuação de grupos de interesse. As regras do jogo da ANC são apontadas pela literatura como facilitadoras dessa participação (Costa, 2021). Isso porque: (i) o regimento interno inclusivo abriu espaço para emendas populares e audiências públicas; (ii) a Constituinte não partiu do anteprojeto proposto; e (iii) sua estrutura de trabalho descentralizada facilitou uma atuação de grupos de interesse focados em suas respectivas áreas de interesse. Nesse sentido, cumpre traçar o caminho das proposições de organização do Poder Judiciário, que concentravam as matérias de interesse direto dos juízes constitucionais. O processo decisório comportou três etapas sequenciais: (i) a apreciação em comissões temáticas; (ii) a apreciação pela comissão de sistematização; e (iii) a votação em plenário. Cada comissão temática foi dividida em três subcomissões, de modo que a estrutura do Judiciário constituiu a agenda da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, formada no âmbito da Comissão da Organização e Sistema de Governo.

Nesta seção, apresento a forma pela qual o STF funcionou efetivamente como grupo de interesse nos trabalhos constituintes. Para tanto, o trabalho empírico valeu-se de quatro fontes precípuas: (i) os documentos oficiais da ANC disponibilizados pela plataforma do Senado Federal; (ii) publicações em mídia impressa nos anos da Constituinte retratando os debates sobre a estrutura do Judiciário; (iii) entrevistas de ministros do STF se reportando à ANC, especialmente no âmbito do projeto História Oral do Supremo, disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas; e (iv) publicações de ministros do STF no âmbito das duas publicações mais tradicionais da época, notadamente a *Revista de Direito Administrativo* e a *Revista de Informação Legislativa*, acerca das temáticas do Poder Judiciário tratadas no âmbito da ANC.

Método de organização: presidente como coordenador, ministro como porta-voz

Ao contrário de outras organizações estatais, o STF não possuía “em seus organogramas seções como assessorias parlamentares, consultorias jurídicas, departamentos de comunicação social ou outras correlatas” (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 35) que pudessem ser escaladas para a defesa de seus interesses da ANC. As evidências coletadas, contudo, permitem afirmar que o Supremo foi capaz de implementar um formato organizacional coeso para a defesa de sua agenda.

Essa atuação era guiada pela Presidente da Corte durante a maior parte do processo constituinte, o ministro Rafael Mayer. A imagem do presidente como liderança do Tribunal enquanto instituição é marca tradicional do funcionamento do Supremo. Pode-se extrair tal característica de recorrentes manifestações de ministros ao longo de sua história. A título de exemplificativo, transcreve-se a observação do então ministro Carlos Velloso ao tratar do papel da Corte no novo modelo constitucional ao início de reflexão acadêmica:

[e]sclareço que falo em meu nome pessoal e não em nome do Tribunal que tenho a honra de integrar. Quem fala em nome do Supremo Tribunal é o seu Presidente, devidamente autorizado pela Corte. De modo que, repito, falo em meu nome pessoal, como professor, num debate científico (Velloso, 1993, p. 18).

Nesse sentido, era de se esperar que um certo papel de liderança fosse exercido por Mayer durante a ANC. Os elementos coletados permitem não apenas confirmar essa expectativa, como destrinchar o modelo adotado por Mayer para conferir coesão à atuação do Tribunal no processo decisório parlamentar. A liderança do presidente se deu em interlocução direta com figuras-chave da esfera legislativa. No que tange à exposição pública do Tribunal, contudo, Mayer fixou o nome de outro juiz constitucional como porta-voz “oficial” da Corte: o ministro Sidney Sanches. Com isso delimitou a apenas um de seus pares o papel de efetivamente ingressar formalmente em espaços legislativos para defender os interesses do STF, protegendo a imagem da instituição como um todo de acusações de excessiva politização, ou mesmo de eventual exposição de fragmentações internas.

Essa estratégia organizativa é relatada por Mayer em duas entrevistas concedidas longos anos após a ANC. Ao projeto História Oral do Supremo, Mayer buscou enfatizar seu papel de liderança na representação dos interesses do STF:

Ministro, e a chegada da Constituinte? A abertura da Constituinte, isso foi um processo importante. Como é que o senhor recorda isso?

[Rafael Mayer] É. Ulysses Guimarães teve uma grande abertura para o Supremo, sempre considerou o Supremo, sempre procurava me ouvir, e eu tive, mesmo, muita influência. Eu tinha até um ministro designado para representar o Supremo na Constituinte, que foi o ministro Sidney Sanches. Era lá designado. E tudo isso graças ao velho Ulysses Guimarães, que era uma figura extraordinária.

[...] o senhor poderia nos dizer com mais detalhes como se deu esse relacionamento entre o Supremo e o Senado durante o processo da Constituinte? Os atores envolvidos, o senhor, o ministro Sidney Sanches, o senador, Dr. Ulysses.

[Rafael Mayer] Sim. Mas era essa atuação mesmo. Quer dizer, a frequência, a gente frequentava, eu ia sempre lá, sempre me encontrava com o Ulysses, eu, pessoalmente, Sidney Sanches estava permanentemente lá. De maneira que era uma coisa permanente.

[...] E como era essa dinâmica? O Ulysses trazia uma dúvida ao Supremo ou levava uma proposta ou o Supremo levava uma proposta ao Ulysses?

[Rafael Mayer] Não. É. Nós íamos a ele. Quer dizer, o Ulysses também foi, várias vezes, na minha casa.

Para discutir a Constituição?

[Rafael Mayer] Para discutir a Constituição.

E também o Supremo tinha o seu emissário lá, Sidney Sanches, que levava as propostas.

[Rafael Mayer] Sim, está certo. Era realmente uma... [via] de duas mãos.

[...] Mas, então, o senhor não era necessariamente solicitado para assuntos técnicos do Direito, o senhor opinava sobre vários assuntos.

[Rafael Mayer] Sim. Era aquela atuação. Era um ofício de mão dupla entre o Supremo e a Constituinte.

(Fontainha et al, 2015, p. 70-72)

Anos antes, por ocasião de entrevista ao Portal Migalhas na comemoração dos 20 anos da Constituição de 1988, Mayer já relembrou de sua atuação para defesa de interesses do STF na Constituinte. Segundo o então Presidente da Corte:

O relacionamento do Supremo com o Poder Legislativo era ótimo. Procurei ser presente defendendo as posições de interesse institucional do STF no resguardo das suas competências, prerrogativas e valores. Ulysses Guimarães sempre foi

atento às reivindicações do STF em relação ao texto. O relator do Capítulo sobre o Poder Judiciário era o deputado pernambucano Egídio Ferreira Lima. Ele foi interlocutor entre o Supremo e a Assembléia (Mayer, 2008).

Os documentos oficiais da ANC confirmam essa descrição, inclusive no que diz respeito à escolha do “assessor parlamentar” do STF na ANC. Sidney Sanches foi o único ministro a atuar formalmente no âmbito da Constituinte em defesa de posições do Judiciário. Tendo anunciado, ainda em 1985, que era intenção do STF “influir” nos trabalhos (Folha de S. Paulo, 1985), o ministro teve papel formal no curso dos debates. Participou, no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, da 7ª Reunião Extraordinária, realizada em 28 de abril de 1987 (Anais da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, p. 144.), quando debateu com o então Ministro da Justiça Paulo Brossard e parlamentares constituintes questões como a preservação do STF e mudanças em suas competências. Sanches também foi ouvido na etapa posterior, na 2ª Reunião de Audiência Pública da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo (Anais da Comissão de Organização dos Poderes, p. 28).

Mais uma evidência de que Sanches era percebido como porta-voz da Corte é a forma pela qual sua participação nos trabalhos da Constituinte foi retratada pela mídia impressa. Com o sugestivo título “Supremo pede voto no Congresso”, o Correio Braziliense (1987) relatou a defesa realizada pelo ministro de temas como a defesa das competências constitucionais do STF e o combate ao controle externo do Judiciário, dividindo espaço da nona página do jornal entre os relatos de *lobby* promovido pela Associação Municipalista do Brasil e pela Organização das Cooperativas Brasileiras.

A escolha de Sanches como *voz da Corte* não é trivial. Para além da imagem de coesão que a escolha de um único ministro para representar os interesses do STF poderia exprimir, vale lembrar que Sanches possuía experiência prévia na defesa de interesses corporativistas do Poder Judiciário, tendo ocupado o posto de presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) antes de sua nomeação para a Suprema Corte. Esse pode, aliás, ser especulado como mais

um aspecto que facilitaria a construção de pontes e coalizões com outras organizações de defesa de interesses corporativos da classe (Costa, 2021).

Por fim, deve-se registrar que a estruturação do STF como grupo de interesse foi respeitada pelos pares. Ou seja, os demais ministros do colegiado mantiveram uma postura discreta nos trabalhos constituintes, o que se confirma pela baixa visibilidade na mídia e pela ausência de posicionamentos formais contrários aos pontos defendidos por Sanches no curso dos trabalhos congressuais. Mesmo quando relataram pontos de preocupação do STF na ANC, ministros explicitaram a coordenação interna realizada por Mayer (Fontainha; Sato, 2015, p. 78). O ministro Néri da Silveira reforça essa percepção em sua resposta sobre a ANC em entrevista ao projeto História Oral do Supremo:

Os ministros do Supremo foram ouvidos? Entrevieram no processo?

[Néri da Silveira] Não, intervenção nesse sentido, não. Mas, naturalmente, determinados assuntos que diziam respeito ao Poder Judiciário, o Supremo fez ponderações, ainda que informais. Às vezes, são questões técnicas que convém esclarecer, isso é legítimo. Mas ele não atua como uma atividade jurisdicional, desempenha, aí, uma atividade tipicamente administrativa, de cooperação com outro Poder.

[...] O senhor participou desse debate?

[Néri da Silveira] Não, não participei. Normalmente, fica mais aos cuidados de quem preside o tribunal.

Quem era à época? O presidente do...

[Néri da Silveira] Era o ministro Moreira Alves e, depois do ministro Moreira Alves, foi o ministro Rafael Mayer. Rafael Mayer é que ficou na maior parte dos trabalhos da Constituinte. Eu sucedi na presidência Rafael Mayer. Eu assumi em março de 89, a Constituição estava com poucos meses de vigência, a Constituição é de 5 de outubro de 88, e o presidente era o ministro Rafael Mayer. (Fontainha et al, 2015, p. 95-96)

Nesta seção, apresentei elementos que atestam que o Supremo Tribunal Federal, de fato, serviu de veículo a uma agenda coesa de interesses de seus ministros durante a ANC. Por isso, podemos especificá-lo como *grupo de interesse* durante a Constituinte e, inclusive, apontar seu perfil organizacional naquela ocasião. Para além de tratativas informais que podem ter escapado à investigação empírica, é notória a organização do Supremo a partir da liderança institucional de

seu presidente, ministro Rafael Mayer, e do ministro escalado para representar a Corte em eventos oficiais da ANC, Sidney Sanches.

III. A AGENDA DO STF NA ANC

Dada a caracterização do STF como grupo de interesse, esta terceira seção divide em quatro temas as principais matérias enfrentadas pelo Supremo na ANC, apresentando diagnóstico da posição defendida e dos resultados obtidos. Vale-se, para tanto, da tipologia conceitual apresentada na primeira seção, bem como de elementos coletados nas fontes destacadas em tópico anterior.

III.1. Continuidade – autopreservação individual e institucional

Ao contrário do Parlamento, o Supremo Tribunal Federal jamais foi fechado durante a ditadura militar. Era de se esperar, por conseguinte, que a transição definitiva para a democracia, a partir da promulgação de uma nova Constituição, colocasse em questão a própria preservação de ministros indicados pelo regime autoritário. A própria instituição poderia ser identificada como “entulho autoritário”. Como indicado abaixo, 9 dos 11 ministros da Corte haviam sido nomeados por generais e 2 pelo governo não eleito de José Sarney.

Quadro 2
Composição do STF na ANC

<i>Ministro</i>	<i>Mandato</i>	<i>Presidente da República</i>
Djaci Falcão	21/02/67 - 26/01/89	Castelo Branco
Moreira Alves	20/06/75 - 20/04/03	Ernesto Geisel
Rafael Mayer	15/12/78 - 14/03/89	Ernesto Geisel
Néri da Silveira	01/09/81 - 24/04/02	João Figueiredo
Oscar Correia	26/04/82 - 17/01/89	João Figueiredo
Aldir Passarinho	02/09/82 - 22/04/91	João Figueiredo
Francisco Rezek	24/03/83 - 15/03/90	João Figueiredo
Sidney Sanches	31/08/84 - 27/04/03	João Figueiredo
Octavio Galotti	20/11/84 - 28/10/00	João Figueiredo
Carlos Madeira	19/09/85 - 17/03/90	José Sarney
Célio Borja	14/04/86 - 31/03/92	José Sarney

As ameaças à sobrevivência política dos ministros (*autopreservação individual*) e do STF como um todo (*autopreservação iinstitucional*) eram críveis. O relatório da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público estabelecia o rebaixamento do colegiado à condição de Tribunal Superior de Justiça, com competências não constitucionais e composição expandida. Além disso, colocava no topo da hierarquia do Judiciário um novo Tribunal Constitucional, aos moldes europeus, responsável pelo julgamento de controvérsias constitucionais e formado por 12 novos ministros. Editorial da Folha de São Paulo (1988) fez balanço da disputa, louvando as potencialidades do que seria um novo Tribunal Constitucional, mas reconhecendo que a proposta “implicaria, entretanto, o fim do Supremo Tribunal Federal como hoje é entendido”.

O Estado de São Paulo repercutia o relatório de Plínio de Arruda Sampaio na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público com matéria intitulada “Constituinte quer o fim do STF” (1987), seguida de entrevista com o constituinte petista. O jornal destacou a forte reação à proposta de uma nova Corte Constitucional, com novos 12 ministros, registrando manifestação do deputado Paes Landim (PFL-PI), em encontro de Tribunais de Justiça, “veementemente contra a criação da Corte Constitucional, em solidariedade ao presidente do Supremo Tribunal, ministro Rafael Mayer, presente à reunião”, tendo sido “fortemente aplaudido”. Na mesma data, o Jornal do Brasil (1987) conferia um espaço reduzido ao relatório na primeira página do Caderno de Política, registrando a oposição à proposta por Leitão de Abreu, que havia ocupado assento no STF, além de ser chefiado o Gabinete Civil por duas oportunidades, durante o regime militar.

O mesmo Jornal do Brasil retomou a pauta uma semana depois (1987), com nova fala de Leitão de Abreu repudiando a nova Corte Constitucional e propostas que colocavam em questão a vitaliciedade de ministros. Além disso, a matéria de página inteira apresentava posicionamento de Evandro Lins e Silva igualmente refratária à proposta de Plínio, o que é particularmente relevante, em se tratando de ministro nomeado por João Goulart e compulsoriamente aposentado pelo regime autoritário. Na condição de advogado de prestígio, seu posicionamento parecia exprimir certo consenso da comunidade jurídica na proteção da configuração institucional da Suprema Corte.

Essa coesão de interesses foi reforçada pelo posicionamento público da Associação dos Magistrados do Distrito Federal no *Correio Braziliense* da mesma semana (1987) e também se refletiu em retrato claramente desfavorável à proposta nos meios de comunicação, tanto em reportagens, como em editoriais e artigos de opinião (e.g. Albuquerque, 1987; Santos, 1987). Vale mencionar que esses debates giraram em torno do papel institucional da Corte no sistema de justiça e de modelos comparados de controle de constitucionalidade, sem que fosse mencionado o evidente interesse individual de ministros que corriam o risco de remoção ou redução de poder, caso extinto o Tribunal ou expandida sua composição.

A reversão do quadro no âmbito da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo foi antecipada pelo *Correio Braziliense* poucos dias depois (1987b), com a intenção do relator Egidio Ferreira Lima (PMDB-PE) em manter o STF, mas redistribuir algumas de suas competências não constitucionais ao novo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Vale rememorar que Egidio foi apontado por Rafael Mayer como um dos principais interlocutores da ANC com o Supremo. Em entrevista ao mesmo jornal dias depois, Ferreira Lima manifestou sua visão de reorganização de competências como algo em favor do prestígio internacional do Supremo (1987). Uma medida consolidada na naquela instância e que favoreceria a expansão de poderes horizontais do STF foi a inclusão da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade por omissão. De outro lado, também constava daquele relatório mudança que gerou nova controvérsia, com a expansão da composição do STF de 11 para 16 membros, sendo a indicação de 6 deles uma prerrogativa da Câmara dos Deputados.

Mesmo após apresentação de substitutivo de Bernardo Cabral, a OAB seguiu lutando pela mudança do formato de indicação de ministros, defendendo modelo dividido entre Presidência, Câmara e o próprio STF, com sabatina do Senado e oito anos de mandato, além de uma delegação ainda maior de competências do Supremo ao novo STJ (Folha de S. Paulo, 1987). O modelo de indicação, antecipado pela mídia impressa, foi contemplado por emenda proposta pelo deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), incluindo o aumento do quadro de ministro para 16, tal como havia

sido aprovado em subcomissão. Além disso, os deputados Egidio Ferreira Lima (PMDB-PE) e Luis Inácio Lula da Silva (PT-SP) apresentaram emendas alternativas, fixando o aumento no número de assentos (para 16 e 19 assentos, respectivamente). Todas as proposições, contudo, foram contestadas pelo relator geral Bernardo Cabral e acabaram vencidas no âmbito da Comissão de Sistematização.

O texto aprovado pela Comissão de Sistematização consolidou, do ponto de vista individual, uma vitória central do STF na Constituinte. De um lado, a *autopreservação* de cada um dos juízes constitucionais foi assegurada com a rejeição da proposta de um novo Tribunal Constitucional, que teria como efeito a extinção da Corte e, por consequência, a remoção de todos os ministros que tinham assento no colegiado. De outro, os *poderes individuais* também foram mantidos dentro de um sentido de continuidade, sem que a composição pré-Constituição tenha perdido força, seja com a expansão do número de vagas, seja com a revisão da vitaliciedade do cargo. Reportagem d'O Globo (1987) destaca força dos interesses judiciais para essa vitória, noticiando que, “segundo assessores que acompanham os trabalhos da Comissão, o lobby do Poder Judiciário é um dos mais fortes na Constituinte”.

Deve-se temperar essa percepção jornalística, contudo, a partir do contraste entre duas chamadas contidas na mesma página de outro impresso. O Jornal de Brasília publicado na mesma data colocava lado a lado as chamadas anunciando que a “composição do Supremo será mantida” e que “emenda diminui poder do STF”, sendo esta segunda referente à retirada do texto do mecanismo da *avocatória* e à manutenção de ampla legitimação para ativação da Corte (cf. tópicos subsequentes). Note-se, contudo, que o balanço do STF enquanto grupo de interesse foi positivo, dada a maior saliência de interesses no nível individual que envolviam a verdadeira sobrevivência política dos integrantes do Tribunal (alta intensidade).

Sintetizando o processo decisório, no que diz respeito aos interesses de *autopreservação*, o parecer da Subcomissão, de autoria de Plínio Sampaio, caiu logo na Comissão de Organização dos

Poderes, e não foi retomado etapas seguintes, tendo sido consolidado tanto o retorno do STF, como a manutenção de sua composição, com os 11 integrantes empossados antes da nova Constituição (9 deles pelo regime militar). Esta foi a vitória central do STF enquanto grupo de interesse na Constituinte; ainda mais relevante do que a notória expansão de competências constitucionais, visto que trata de interesse central aos juízes constitucionais: sua sobrevivência individual e institucional, além da preservação de seus *poderes relativos*.

Ernani Carvalho cita entrevista com Plínio de Arruda Sampaio, na qual o constituinte atribuiu sua derrota ao *lobby* do STF: “o grande lobby, a grande dificuldade que eu tive aqui foi o pessoal que estava ligado ao Supremo. O Supremo não queria isso (um Tribunal Constitucional), ele queria essa coisa mista que saiu, que eu acho que foi uma pena, eu fui derrotado nisso” (Carvalho, 2005, p. 107-108). Lima também indica a existência de uma coalizão de grupos de interesse, nos termos elaborados por Costa (2021), que teria sido importante para proporcionar a autopreservação *individual* dos ministros e *institucional* do Supremo:

[a] manutenção da estrutura existente, com a permanência das funções de tribunal constitucional, federal e de cassação, composto por ministros vitalícios, era a preferida pelos membros da instituição, como explicitou o Ministro Sydney Sanches em audiência pública. Tinha ainda o apoio da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB). E convergiria com os interesses do governo, conforme salientado pelo então Ministro da Justiça (e posteriormente Ministro do STF), Paulo Brossard (Lima, 2018, p. 161).

Ou seja, na questão que mais lhe interessava, a Corte não apenas coordenou-se internamente, mas também atuou em coalizão com outros setores da classe jurídica, de forma organizada, ampliando suas expectativas de vitória no ponto mais importante de sua agenda. Assim, conseguiu vencer posição encarnada pelo relator da Subcomissão, Plínio de Arruda Sampaio, por uma reformulação radical no topo da estrutura do Poder Judiciário.

III.2. Acesso à Corte

Uma das mudanças principais da Constituição de 1988 quanto ao modelo de controle de constitucionalidade diz respeito ao amplo acesso para ativação do STF. Antes declinado apenas à Procuradoria-Geral da República, que, à época, cumpria o papel de “advocacia” do Poder Executivo, o acesso ao STF foi concedido a uma ampla gama de atores políticos e sociais. Na forma do artigo 103, passaram a ter o poder de propositura de ação de inconstitucionalidade: (i) o Presidente da República; (ii) a Mesa do Senado Federal; (iii) a Mesa da Câmara dos Deputados; (iv) a Mesa de Assembleia Legislativa; (v) Governador de Estado; (vi) Conselho Federal da OAB; (vii) partido político com representação do Congresso; e (viii) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

É notório que, ao longo dos últimos anos, essa ampla ativação da Corte foi responsável por expandir os poderes políticos do STF (Bogéa, 2021). A expansão do rol de legitimados já era percebida como uma ferramenta de expansão de poder. Como observara Luiz Orlando Carneiro, pouco antes da entrada em vigor da nova Constituição, “se pode haver um congestionamento do STF, a Corte constitucional terá ampliado, em muito, seu campo de ação ‘constituente’” (Carneiro, 1988).

Contudo, de forma contraintuitiva, a mudança não contemplava os interesses da Corte enquanto grupo de interesse. Nota-se que os ministros conferiam prevalência ao interesse de *eficiência decisória* do Tribunal e percebiam na proposta risco de perda de seu prestígio institucional. Em manifestação pública sobre o modelo ideal do sistema de justiça na Constituinte, durante o Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, o ministro Moreira Alves, que presidiu o Tribunal até o início dos trabalhos constituintes, também manifestou contrariedade à ampliação do acesso à Corte para o controle abstrato de constitucionalidade. Como relatado pela Folha de São Paulo (1987):

Segundo Moreira Alves, a atual estrutura do STF é “boa”, reunindo características dos sistemas norte-americano e europeu. Mas o anteprojeto de Constituição, em sua opinião, “abre demais o acesso sobre quem pode representar a inconstitucionalidade de uma lei, prevê que onze órgãos

políticos, incluindo todos os governadores de Estado, podem provocar inconstitucionalidade”. “É demais”, afirmou. Além disso, o anteprojeto “amplia a competência do Supremo, que ficaria assoberbado”.

Há evidências de que essa oposição era menos saliente do que aquela relacionada à criação do novo Tribunal Constitucional. Em sua participação oral na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o ministro Sidney Sanches assumia a proposta como um dado da realidade e até argumentou como essa ampliação tornaria a criação do novo tribunal desnecessária (Anais da Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público, p. 152). Já no âmbito da Comissão de Organização dos Poderes, Sanches marcou o posicionamento contrário da Corte, mas registrou que mesmo internamente havia controvérsia⁸. Mais importante que isso, aqui era pouco provável o estabelecimento de coalizão com outros grupos de interesse, apta a fortalecer a posição conservadora que parecia ter prevalência no interior do STF. Isso porque (i) a ampla ativação era um passo quase natural diante da ampla constitucionalização de direitos e garantias; e (ii) a legitimação de entidades sindicais, partidos e OAB consolidava o interesse comum de uma série de organizações com participação ativa na ANC.

Entre os defensores da posição conservadora, estavam aqueles que associavam a expansão dos legitimados com o conjunto propostas que enfraqueceriam o prestígio institucional do STF. O *Correio Braziliense* (1987) reportou que João Baptista Cordeiro Guerra, ministro aposentado da Corte indicado já no regime militar e que deixou seu assento pouco antes da Constituinte, em 1986, condenava publicamente a mudança, indagando: “Será a sujeição dos juízes aos partidos políticos um progresso?”. Do ponto de vista da disputa de interesses, a reportagem identifica claramente a posição do STF, de quem Cordeiro Guerra seria um defensor, com os estudos encaminhados pela comissão de notáveis ao início da Constituinte, além de especular sobre interesses de adversários.

⁸“Quanto à pretendida outorga de legitimidade para representação por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual a certos órgãos do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou, mesmo, a entidades de direito público ou privado, entendeu a Corte” – também aí por maioria de votos, e houve muita polêmica – “que ela deve continuar a cargo, exclusivamente, da Procuradoria Geral da República.” (Anais da Comissão de Organização dos Poderes, p. 29).

Vale transcrever trecho da reportagem que atribui à posição contrária aos interesses do STF a pecha de “lobby”:

“o lobby” junto aos constituintes para acabar com a atual estrutura do STF nasceu em São Paulo, plantado por um grupo de integrantes do Ministério Público ligado ao deputado Plínio Arruda (PT-SP). Comenta-se ainda, nos corredores dos Tribunais sediados na capital da República, que o mesmo lobby, agora sustentado pela OAB, estaria interessando a também aos chamados “marajás”, ligados ao Ministério Público paulista e que sempre tiveram o STF “como uma pedra no caminho” (Correio Braziliense, 1987).

Aqui, contudo, a posição do STF não prevaleceu. A amplitude da legitimidade foi mantida em todo itinerário decisório da Constituinte, desde a Subcomissão até a votação em Plenário.

III.3. Papel vertical no sistema de justiça e papel horizontal na divisão de Poderes

Com respeito aos *poderes verticais* do STF no sistema de justiça, deve-se concluir que os resultados obtidos no processo constituinte foram divididos. O interesse da Corte em remanescer no topo da hierarquia judicial foi consagrado pela manutenção de sua estrutura organizacional, como visto no item acima. No entanto, defendeu-se a adoção de instrumentos para a verticalização do Poder Judiciário. Isso tornaria possível maior controle do STF sobre instâncias inferiores, o que era percebido como um aspecto importante para conferir racionalização ao sistema.

O debate constituinte sobre a manutenção ou retirada da chamada *Avocatória* colocava em rota de colisão o STF com os interesses dos demais magistrados. Como relatam Koerner e Freitas (2013), o instrumento, visto por alguns como herança do regime militar, foi incluído no projeto Cabral 1, já no âmbito da Comissão de Sistematização (o mesmo texto que consolidou a manutenção da composição da Corte em 11 ministros). Ato contínuo, foi aprovada emenda proposta pelo deputado constituinte Nelson Jobim (PMDB-RJ) para sua retirada do texto que ficou conhecido como projeto Cabral 2. O instrumento, contudo, ganhou sobrevida após aprovação de emenda substitutiva em plenário, tendo sido definitivamente suprimido apenas após votação dos destaques (Koerner; Freitas, 2013, p. 174).

A disputa acirrada em torno do tema, com a derrota do interesse do STF, pode ser reputada à ausência de consenso apto a construir coalizão de interesses do Poder Judiciário. Em outro sentido, contudo, foram os resultados de propostas que buscaram diminuir os poderes horizontais do sistema de justiça sobre outros Poderes. O ministro Aldir Passarinho, em entrevista ao projeto História Oral do Supremo, rememorou episódio de forte atuação da Corte, enquanto grupo de interesse, para barrar emenda que ameaçava a posição horizontal do Tribunal. O trecho expõe forma = discreta, porém efetiva, de atuação do STF:

Quando da Constituição, na elaboração da Constituição de 88, houve uma emenda, chegou a ser apresentada a emenda, depois retirada pelo José Bonifácio, aquele deputado por Minas, de família tradicional e tal. Isso é uma coisa que pouca gente sabe. E, então, o José Bonifácio apresentou um projeto segundo o qual as decisões do Supremo Tribunal Federal declarando a inconstitucionalidade de uma lei só prevaleceria se o Congresso aprovasse a decisão do Supremo. Ora, isso é de uma importância... Agora mesmo, alguém lembrou novamente isto, agora, mas que não foi para adiante. Ora, se uma decisão do Supremo só vale se o Congresso aprovar a decisão do Supremo, trocando em miúdos, o que significa que o Supremo passa a ser um órgão consultivo do Congresso, porque ele, em vez de decidir como decide, ele se manifesta a respeito, dá a sua opinião e o outro aprova ou não aprova. Bom, então chegou isto a ser apresentado. Aí, houve uma reunião lá no Supremo, era o Rafael Mayer o presidente. Aí, nós dissemos: “Mas acabou o Supremo, passa a ser órgão consultivo.” Aí, o Oscar Corrêa telefonou para o Bonifácio, e o Bonifácio: “É, mas isso é o que nós estamos entendendo, e tal, enfim, vamos manter.” Aí, eu liguei para o Jarbas Passarinho, aí eu digo: “Ô Jarbas, está acontecendo isto. Eu acho que fiz até um memorandozinho. Estão liquidando o Supremo. Por quê?” Aí ele: “Ah, realmente isso é um absurdo. Olha, eu vou telefonar...”. O Jarbas era líder lá do partido e com uma força política muito grande. Disse: “Eu vou telefonar para o José Bonifácio. Se ele mantiver, eu reúno a bancada do partido e derrubamos isso, pode ficar tranquilo.” Eu digo: “Está bom.” Quando chegou a noite, ou no dia seguinte de manhã, ele me telefona, e diz: “Olha, está resolvido o assunto [risos]. O José Bonifácio disse que está bem, que vai retirar e tal.” Aí, retirou. Se tivesse prevalecido, era outro mundo, a atuação do Supremo estava dando, declarava a inconstitucionalidade, mas não valia. Só valia depois da aprovação do Senado, que poderia ou não aprovar, e que poderia aprová-la, se aprovasse, anos depois. Então foi, assim, uma coisa de uma importância enorme. (Fontainha; Sato, 2015, p. 78)

III.4. Controle externo

Ainda na agenda de poderes horizontais, um tema recorrente nos debates sobre a estrutura do Poder Judiciário em momentos de mudança constitucional diz respeito à criação de controles de juízes. A criação de órgão externo para controle da magistratura colocava-se contrária à coalizão formada entre STF e outras entidades representativas de magistrados. A defesa contundente da pauta é exemplificada pela fala do ministro Sidney Sanches, em audiência pública da Comissão de Organização dos Poderes:

O controle disciplinar da Magistratura, integrada por Órgãos de um Poder, deve ser exercitada internamente por este, através de Conselhos Superiores – a nível da Justiça dos Estados e da Justiça Federal – e de um Conselho Nacional, órgão integrado à Corte Suprema, compostos apenas por Magistrados.

Todavia, se chegarem os Srs. Constituintes à conclusão de que deva existir um controle disciplinar externo da Magistratura – integrante, que é, do Poder Judiciário – penso que deverão, por simetria, criar órgãos com idêntica função nos Poderes Executivo e Legislativo.

Não tem sentido admitir que só os órgãos de um dos Poderes carecem de controle disciplinar externo.

E também não se há de chegar a um controle disciplinar externo excessivo, que acabe pondo em xeque a independência dos Magistrados. (Anais da Comissão de Organização dos Poderes, p. 33)

Também o ministro Célio Borja, em entrevista ao projeto História Oral do Supremo, destacou a relevância do tema na agenda dos ministros do Tribunal:

E falava-se em controle externo ao Judiciário?

[Célio Borja] Falava-se muito, não pouco não.

Os ministros comentavam isso entre si?

Célio Borja] Comentavam, comentavam porque o receio era de que a liberdade de julgar fosse comprometida, e que aquilo que eu disse antes, “eu só falo com Deus, não falo nem com o colega do lado”, isso acabasse.

(Fontainha et al, 2015, p. 83)

Em que pese manifestação de Márcio Thomas Bastos, que representava classe de juristas, em favor do controle externo (Koerner; Freitas, 2013, p. 167), notou-se que o tema jamais prosperou no processo constituinte. Nota-se que, nesta temática, a defesa dos interesses do Judiciário como um todo foi efetiva em não proporcionar aos adversários uma *janela de oportunidade*, no sentido de

Kingdom (1995, p. 168). Mais uma vez, nos temas centrais de sua agenda coesa de interesses, ministros do Supremo foram vitoriosos.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, tento apresentar contribuição original na intersecção entre as literaturas sobre grupos de interesse e estudos judiciais, teorizando sobre a possibilidade e a forma de funcionamento de tribunais como grupos de interesse em processos de mudança constitucional. Um ponto central da teoria é a desconstrução de tribunais como atores políticos antropomorfizados, dotados de atributos, interesses e consciência próprios. Tribunais funcionam como grupos de interesse *se e somente se* servirem de veículo para a defesa de um conjunto mais ou menos coeso do agregado de interesses individuais dos juízes que os compõem. Logo, a unidade de análise proposta é o juiz constitucional, de modo que a caracterização de determinado tribunal como grupo de interesse dependerá de investigação empírica que (i) enumere esses interesses coesos; (ii) demonstre sua organização estratégica em torno do tribunal; e (iii) explicita as táticas adotadas concretamente no processo de tomada de decisão política estudado.

O caso da ANC é particularmente rico para se estudar a capacidade do STF de agir como grupo de interesse. Na ocasião, o Supremo tinha interesses latentes, na medida em que estava em jogo a possibilidade de uma reestruturação completa dos Poderes da República. De outro lado, mantinha-se na condição de órgão solucionador de controvérsias constitucionais, e, por isso, seu acionamento era sempre insinuado como um recurso estratégico de derrotados na arena decisória parlamentar. Essa peculiaridade da participação do STF na Constituinte foi percebida pela literatura (Koerner; Freitas, 2013. Alexandre Carvalho reforça que “o contexto da participação do Supremo Tribunal Federal nos debates foi marcado pela ambivalência de ser parte interessada (nas diversas questões de desenho institucional envolvidas) e virtual árbitro da constituinte (a quem caberia dar a palavra sobre os seus limites) durante todo o processo” (2017, p. 41).

Demonstrei como o STF efetivamente funcionou como *grupo de interesse* na Constituinte, organizando-se de forma estruturada e defendendo uma pauta coesa. Ao privilegiar seus interesses de autopreservação *individual e institucional*, o Supremo foi eficiente ao proporcionar continuidade dos ministros indicados pelo regime militar (Arguelhes, 2014) e combater propostas mais transformadoras, como a extinção da Corte e a criação de controles externos. Assim, este trabalho apresenta um possível mecanismo causal apto a explicar a constatação não problematizada da literatura no sentido de que “o processo constituinte brasileiro herdou relativamente intacto o poder judiciário do governo militar” (Melo, 2013, p. 193).

Não se tem precisão, contudo, da magnitude dos efeitos do *lobby* do STF de forma isolada. Remete-se, com isso, à dificuldade de mensuração donexo de causalidade entre a atividade de *lobby* e o resultado alcançado (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 85). Nas temáticas em que foi mais bem sucedido, o Supremo conseguiu construir coalizões com outros grupos de interesse. A AMB, por exemplo, que declaradamente tinha como principal objetivo realizar o “acompanhamento dos trabalhos da Constituinte, para assegurar a independência e a modernização do Poder Judiciário” (Gazeta Mercantil, 1988), aliou-se às agendas em que havia convergência com a magistratura de instâncias inferiores, porém não esteve ao lado do STF na promoção de seus poderes verticais dentro do sistema de justiça. Koerner e Freitas atribuem a mobilização dos ministros para manutenção da estrutura “como parte da estratégia geral dos conservadores” (Koerner; Freitas, 2013, p. 181), ou seja, mera extensão dos interesses de direita. Neste trabalho, buscamos demonstrar que a postura do STF na Constituinte é mais bem descrita como um uso dessa organização para a defesa de uma agenda mais ou menos coesa de interesses individuais de seus ministros, os quais nem sempre coincidiram com interesses de outros atores interessados no processo decisório da ANC.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eloísa. (2019), “Capacidades institucionais dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência”. *Revista Direito e Práxis*, 10(1): 678-707.

ANAIS DA COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DOS PODERES. Senado Federal. Disponível em http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3_Comissao_Da_Organizacao_Dos_Poderes.pdf

Preparado para apresentação no Seminário Discente de 2021
Departamento de Ciência Política da USP

ANAIS DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO. Senado Federal. Disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>

ANAIS DA SUBCOMISSÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf

ANDERSON, J. Jonas. (2016), “Judicial lobbying”. *Washington Law Review*, 91(2): 401-461.

ARGUELHES, Diego Werneck. (2014), *Old courts, new beginnings: judicial continuity and constitutional transformation in Argentina and Brazil*. Tese de Doutorado. Yale Law School.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro. (2018), “Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”. *Novos Estudos CEBRAP*, 37(1): 13-32.

BOGÉA, Daniel. (2021), *Partidos políticos e STF: decifrando a simbiose institucional*. Curitiba: Appris.

BRANDÃO, Rodrigo; NUNES, Daniel. (2018), “O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade”. *Revista de Direito da Cidade*, 10(1): 164-196.

BUCHANAN, Jeremy. (2003), “Judicial lobbying and the politics of judicial structure: an examination of the Judiciary Act of 1925”, *The Justice System Journal*, 24(1): 1-22.

CAMPOS, Ligia. (2019), “Litígio estratégico para a igualdade de gênero”. *Revista Direito & Práxis*, 10(1): 593-629.

CALDEIRA, Gregory. (1987), “Public opinion and the US Supreme Court: FDR’s court-packing plan”. *American Political Science Review*, 81(4): 1139-1153.

CALDEIRA, Gregory; WRIGHT, J.R. (1990), “Amici curiae before the Supreme Court: who participates, when, and how much?”. *The Journal of Politics*, 52: 782-806.

CARVALHO, Alexandre. (2017), “Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 114: 31-77.

CARVALHO, Ernani. (2005), *Revisão abstrata de legislação e judicialização da política no Brasil*. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

CARVALHO, Luiz Maklouf. (2017), *1988: segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record.

CORRÊA, Oscar Dias. (1988), “O dia seguinte à nova Constituição”. *Revista de Direito Administrativo*, 173: 1-14.

COSTA, Lucas. (2021), “Análise comparada das estratégias organizativas dos lobbies no processo constituinte de 1987-88”. *Lua Nova*, 112: 283-316.

FALCÃO, Djaci. (1988), “O Poder Judiciário e a nova carta constitucional”. *Revista de Direito Administrativo*, 174: 1-43.

FONTAINHA, Fernando; MOREIRA, Angela; SANTOS, Carlos Victor. (2015), *História oral do Supremo (1988-2013)*, v.8: *Néri da Silveira*. Rio de Janeiro: Escolha de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

FONTAINHA, Fernando; MOREIRA, Angela; GUIMARÃES, Fabrícia. (2015), *História oral do Supremo (1988-2013)*, v.6: *Célio Borja*. Rio de Janeiro: Escolha de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

FONTAINHA, Fernando; QUEIROZ, Rafael Mafei; SATO, Leonardo. (2015), *História oral do Supremo (1988-2013)*, v.1: *Rafael Mayer*. Rio de Janeiro: Escolha de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

FONTAINHA, Fernando; SATO, Leonardo. (2015), *História oral do Supremo (1988-2013)*, v.2: *Aldir Passarinho*. Rio de Janeiro: Escolha de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

GUIMARÃES, Lívia. (2020), “Participação social no STF: repensando o papel das audiências públicas”. *Revista Direito e Práxis*, 11(1): 236-271.

HANSFORD, Thomas. (2004), “Lobbying strategies, venue selection, and organized interest involvement at the U.S. Supreme Court”. *American Politics Research*, 32(2): 170-197.

HARTLEY, Roger. (2014), “‘It’s called lunch’: judicial ethics and the political and legal space for the Judiciary to ‘lobby’”. *Arizona Law Review*, 56(1): 383-410.

KINGDON, John. (1995), *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. (2013), “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”. *Lua Nova*, 88: 141-184.

KRISLOV, S. (1963), “The amicus curiae brief: from friendship to advocacy”. *Yale Law Journal*, 72: 694-721.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. (2018), “Revisitando os pressupostos da juristocracia à brasileira: mobilização judicial na Assembleia Constituinte e o fortalecimento do Supremo Tribunal Federal”. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, 63(2): 145-167.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. (2018), *Lobby e políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

MAYER, Rafael. (2008), “Ministro Rafael Mayer relembra 1988”. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/quentes/70831/ministro-rafael-mayer-relembra-1988>

MELO, Marcus André. (2013), “Mudança constitucional no Brasil: dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à ‘megapolítica’”. *Novos Estudos*, 97: 187-206.

MURPHY, Walter. (1964), *Elements of judicial strategy*. Chicago: University of Chicago Press.

O’CONNOR, ; EPSTEIN, Lee. (1983), “The rise of conservative interest group litigation”. *The Journal of Politics*, 45(2): 479-489.

OLSON, Mancur. (1971), *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.

POZAS-LOYO, Andrea; RÍOS-FIGUEROA, Julio. (2011), “The politics of amendment processes: Supreme Court influence in the design of judicial councils”, *Texas Law Review*, 89: 1807-1833.

STATON, Jeffrey. (2003), “Lobbying for judicial reform: the role of the Mexican Supreme Court in institutional selection”. *USMEX 2003-04 Working Paper Series*: 1-17.

THOMAS, Clive. (2001), *Political parties and interest groups: shaping democratic governance* – Boulder: Lynne Rienner Publishers.

VELLOSO, Carlos Mário. (1993), “O Supremo Tribunal Federal, corte constitucional”. *Revista de Direito Administrativo*, 192: 1-28.

VIEIRA, Oscar Vilhena. (2008), “Supremocracia”. *Revista Direito GV*, 4(2): 441-464.

Artigos de jornal e reportagens - assinados

ALBUQUERQUE, Xavier de. (1987), “O STF e o controle da constitucionalidade”. *Folha de S. Paulo*, 23 de mai.

CARNEIRO, Luiz Orlando. (1988a), “O Supremo e a Constituição”. *Jornal do Brasil*, 26 de mai.

CARNEIRO, Luiz Orlando. (1988b), “O poder ‘constituinte’ do Supremo”. *Jornal do Brasil*, 22 de set.

SANTOS, Natalicio dos. (1987), “Extinção do STF: o caos”. *Correio Braziliense*, 1 de jun.

Artigos de jornal e reportagens - apócrifos

“STF enviará elenco de sugestões do Poder Judiciário para a Constituinte”. (1985), *Folha de S. Paulo*, 21 de dez.

“Supremo pede voto no Congresso”. (1987), *Correio Braziliense*, 7 de mai.

“Constituinte quer o fim do STF”. (1987a), *O Estado de S. Paulo*, 14 de mai.

- “Leitão é contra mudança de atribuições do STF”. (1987a). *Jornal do Brasil*, 14 de mai.
- “Evandro condena a criação de novo tribunal no lugar do STF / Leitão não vê razão para a mudança”. (1987b), *Jornal do Brasil*, 19 de mai.
- “Magistrado condena fim do Supremo”. (1987a). *Correio Braziliense*, 21 de mai.
- “Em defesa do Judiciário”. (1987). *Correio Braziliense*, 1 de jun.
- “STF mantém nome e perde poder”. (1987). *Correio Braziliense*, 5 de jun.
- “Duas faces da Assembléia Nacional Constituinte”. (1987). *Correio Braziliense*, 14 de jun.
- “Para ministros do STF, mecanismos de controle devem sofrer mudanças”. (1987). *Folha de S. Paulo*, 10 de jul.
- “Cordeiro condena alterações no STF”. (1987). *Correio Braziliense*, 22 de ago.
- “OAB quer alterar a composição para o Supremo”. (1987), *Folha de S. Paulo*, 3 de set.
- “Comissão rejeita propostas de mudança no STF”. (1987), *O Globo*, 4 de nov.
- “Emenda diminui poder do STF / Composição do Supremo será mantida”. (1987), *Jornal de Brasília*, 4 de nov.
- “Juízes querem influir na Constituinte”. (1988), *Gazeta Mercantil*, 13 de jan.
- “Um controle maior”. (1988), *Folha de S. Paulo*, 10 de abr.