

PROCESSO DECISÓRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA (1978-1988)

Fabiana Luci de Oliveiraⁱ

Rafael Bassi Sternⁱⁱ

Ana Fernanda Noliⁱⁱⁱ

RESUMO

O artigo descreve a dinâmica do processo decisório do STF no período de transição democrática, observando como os ministros que integraram o tribunal entre os anos de 1978 e 1988 se compuseram para decidir casos de controle abstrato de constitucionalidade. Nosso objetivo é identificar a formação de coalizões, e verificar se, e em que medida, as nomeações presidenciais e as trajetórias de carreira progressas dos ministros ajudam a explicar essas coalizões, a partir do emprego do método de escalonamento multidimensional de votos W-Nominate. Concluímos que o STF foi bastante consensual no período de transição democrática, sendo que do total de 703 representações de inconstitucionalidade impetradas e julgadas no período, apenas 11% foram decididas de forma majoritária. O modelo mostrou que, embora a nomeação presidencial ajude a compreender a formação de coalizões, não é fator suficiente para explicar o padrão de divergência entre os ministros.

PALAVRAS-CHAVE: processo decisório judicial; STF; padrões de divergência.

ⁱ Sociologia UFSCar, ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2324-0106>; ⁱⁱ Estatística UFSCar, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4323-4515>; ⁱⁱⁱ Estatística UFSCar-USP, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8033-4358>.

DECISION-MAKING PROCESS OF SUPREME COURT IN BRAZIL'S DEMOCRATIC TRANSITION (1978-1988)

Fabiana Luci de Oliveira
Rafael Bassi Stern
Ana Fernanda Noli

ABSTRACT

This paper describes the dynamics of Brazil's Supreme Court decision-making in the period of democratic transition. It describes how the sitting Justices of the Supreme Court, from 1978 to 1988, decide judicial review cases. Our goal is to identify through the W-Nominate method the formation of coalitions, and to verify whether they can be explained by presidential nominations and past career paths of Justices. We conclude that the court was quite consensual during the democratic transition, since only 11% of the 703 judicial review cases filed and judged in the period, were decided by a majority. The model showed that although the presidential nomination helps to understand the formation of coalitions, this factor is not sufficient to explain the pattern of divergence among the Justices.

KEYWORDS: judicial decision-making process; Supreme Court; divergence patterns.

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo buscamos descrever a dinâmica do processo decisório do Supremo Tribunal Federal no período de transição democrática, observando como os ministros que integraram o tribunal entre os anos de 1978 e 1988 se compuseram para decidir casos de controle abstrato de constitucionalidade. Nosso objetivo é identificar a formação de coalizões, e verificar se, e em que medida, as nomeações presidenciais e as trajetórias de carreira progressas dos ministros ajudam a explicar essas coalizões.

O STF tem competência para apreciar a compatibilidade entre leis e atos normativos dos demais poderes com a Constituição desde a emenda constitucional nº 16/1965, que ampliou o alcance da ação de representação de inconstitucionalidade. A partir dessa emenda, o artigo 101, k, da Constituição de 1946 estabeleceu que caberia ao STF apreciar “a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República” (*apud* Mendes, 1990: 241).

Embora a competência para exercer o controle abstrato de constitucionalidade date do início do regime militar, a agenda de pesquisa sobre o processo decisório do Supremo privilegiou o cenário democrático pós Constituição de 1988, analisando, em especial, as ações diretas de inconstitucionalidade, a partir da discussão da judicialização da política (Taylor e Da Ros, 2008; Gomes Neto et al, 2017; Santiago e Oliveira, 2017; Costa e Costa, 2018; Oliveira, 2019).

Esses estudos constataram uma forte concentração de poderes individuais e monocráticos dos ministros (Silva, 2013; Arguelhes e Ribeiro, 2018; Pereira et al, 2020), além do alto nível de consenso existente nas decisões colegiadas do tribunal (Oliveira, 2011; 2017). Alguns desses estudos observaram, também, que a carreira progressa de ministros na magistratura, contribui para maiores níveis de consenso no tribunal (Oliveira, 2008; 2017).

Nas pesquisas que buscaram explicar o dissenso, destaca-se a conclusão comum de que a indicação presidencial exerce alguma influência na formação das coalizões, com a tendência de que ministros indicados por um mesmo presidente votem juntos (Oliveira, 2012a; Ferreira, 2013; Desposato et al, 2014; Silva, 2016;

Hartmann e Hudson, 2017; Martins, 2018). Essas pesquisas indicaram que a principal divisão no comportamento decisório dos ministros é dada pela separação entre ministros nomeados por militares e ministros nomeados por civis. Mas diferente de Taylor (2008), que argumentou que seria difícil identificar as preferências ideológicas dos juízes brasileiros para além da distinção entre ministros nomeados por civis e militares, esses estudos encontraram diferenças no posicionamento entre ministros nomeados por governos civis, identificando blocos de nomeação presidencial, sobretudo entre ministros nomeados pelo Presidente Lula.

A divisão entre ministros nomeados por civis e militares foi também encontrada pelo único estudo que analisou a formação de coalizões no STF durante o regime militar, nas representações de inconstitucionalidade decididas entre 1965-1967. Os autores aplicaram técnica de estimação de pontos ideais, posicionando especialmente os ministros uns em relação aos outros, com base no grau de divergência verificado entre os votos, e concluíram que ministros indicados por presidentes militares votaram de modo mais convergente entre si do que com ministros indicados por presidentes civis (Silva, Funari e Pegorim, 2018: 5).

O objetivo aqui é proceder de forma semelhante, mas analisando período diferente e mais extenso, que vai de janeiro de 1978 até a última representação de inconstitucionalidade ingressada no STF, em 1988. Esse recorte temporal se justifica por se tratar do momento de transição do regime militar para a redemocratização do país. E embora o controle abstrato de constitucionalidade tenha sido instituído no início da ditadura, em 1965, a literatura sobre a atuação do STF nesse período aponta que entre a edição do AI-8 em 1968, até a sua revogação em 1978, o STF teve sua atuação restrita nesse campo. E que a partir do projeto de “distensão” e abertura do regime, a possibilidade de ação do Supremo teria sido alargada, mas há poucos estudos sobre esse momento. De acordo com Oscar Vilhena Vieira, “o período da transição, sem as amarras dos AIs, tem recebido pouca atenção por parte dos autores” (Vieira, 1993: 73).

Além disso, 23 ministros fizeram parte da composição do STF nesse período - 21 nomeados por presidentes militares, e dois nomeados por um presidente civil, José Sarney. Com isso, é possível verificar se há diferenciação no comportamento de voto mesmo entre ministros nomeados por presidentes militares.

O artigo está estruturado em duas seções. Na primeira, apresentamos dados descritivos do perfil das representações de inconstitucionalidade que tramitaram no período, e o perfil dos ministros. Na segunda, exploramos a formação das coalizões, a partir das ações em que houve dissidência, utilizando um método de estimação de modelo espacial de votos – o W-Nominate. Concluímos o artigo resumindo os principais achados, tecendo considerações sobre as limitações no alcance do W-Nominate no estudo do comportamento decisório do Supremo Tribunal Federal.

2. DADOS DESCRITIVOS: REPRESENTAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

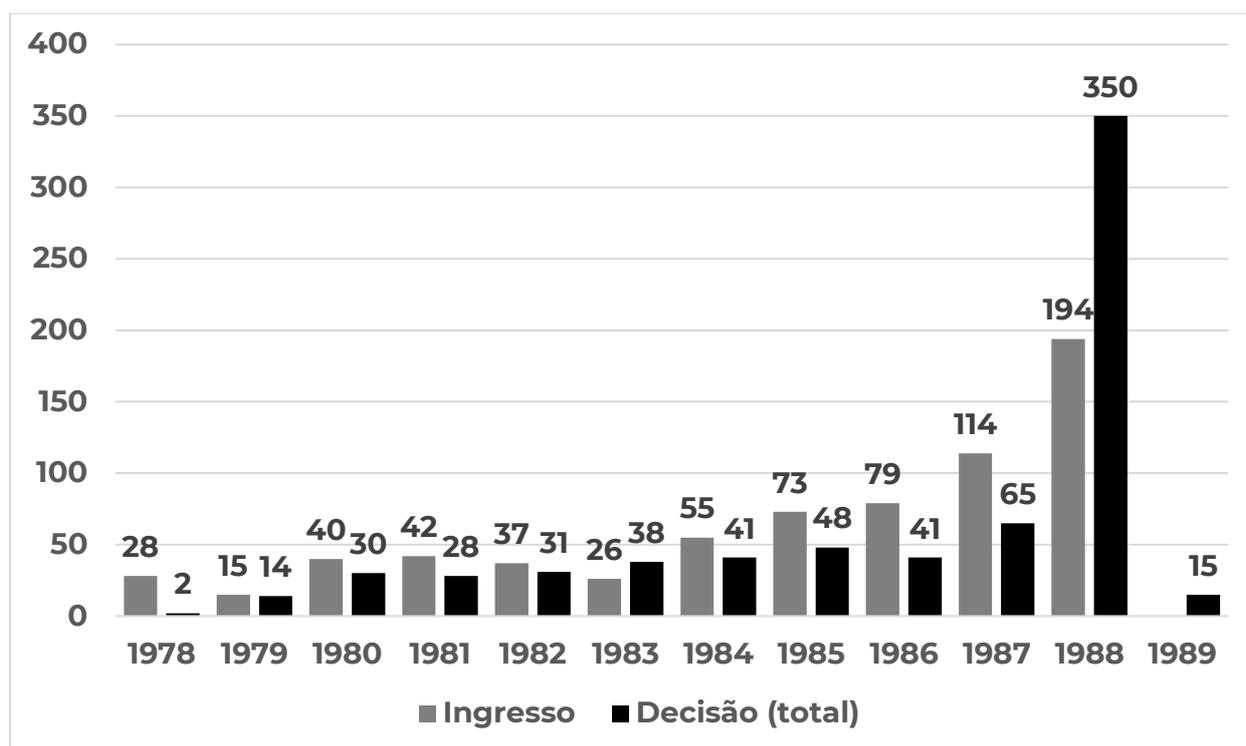
Entre 1978 e 1988 ingressaram no STF 703 representações de inconstitucionalidade (RPs)¹. A primeira, a RP 989, foi protocolada em 01/02/1978 pelo PGR, atendendo ao pedido de um prefeito do Estado de Goiás, que questionava o desmembramento da área do município para anexação a outro, sem ter havido prévia consulta plebiscitária. Essa RP foi julgada procedente, unanimemente, pelo STF. A última, a RP 1691, protocolada em 30/09/1988 pelo PGR a pedido do presidente do IBGE, contestava a criação do município de Capela de Santana, no Estado do Rio Grande do Sul. Essa RP foi julgada prejudicada pelo tribunal, em virtude do advento da Constituição Federal de 1988.

O gráfico 1 indica uma intensificação do uso desse instrumento a partir de 1985, sendo que 65% das ações ingressaram no STF entre 1985-1988. Esse mesmo intervalo de tempo concentra 74% das decisões de RPs. Nota-se que 15 representações tiveram decisão final ou foram baixadas ao arquivo do Tribunal em 1989 ou posteriormente.

Figura 1

¹ A base de dados utilizada no artigo integra a pesquisa “O Supremo Tribunal Federal e a política no período de transição democrática”, financiada pela FAPESP (2018/00395-9). Os dados e o script do modelo podem ser acessados via link: https://github.com/rbstern/stf_redemocratizacao.

Quantidade de RPs, por ano de ingresso e ano de decisão



Fonte: Oliveira (2019).

Do total de RPs impetradas, apenas 9% contestavam diplomas de origem federal, 86% das ações questionavam normas estaduais e outros 5% normas com origem no Judiciário.

Como nosso interesse está no dissenso, observamos que do total de ações decididas nesse período, apenas 11% (75 representações) tiveram algum voto dissidente. A grande maioria foi decidida por unanimidade (88%), e 1% de forma monocrática pelo relator. Os diplomas de origem federal e no judiciário tiveram proporcionalmente mais divergência que os diplomas de origem estadual – 18% das ações que contestaram normas federais ou judiciais tiveram votos dissidentes, comparadas a 9% das representações de inconstitucionalidade contra normas estaduais.

O tema mais frequente nas representações de inconstitucionalidade foi o funcionamento da administração pública (66% das ações), sobretudo no aspecto relativo ao arranjo federativo, com destaque para a criação de municípios (28%), e de vantagens e benefícios dos servidores públicos (18%). Além disso, foram

classificados nessa temática questões ligadas a contratos e licitações e aspectos da política fiscal e tributária (com destaque para o ICM)².

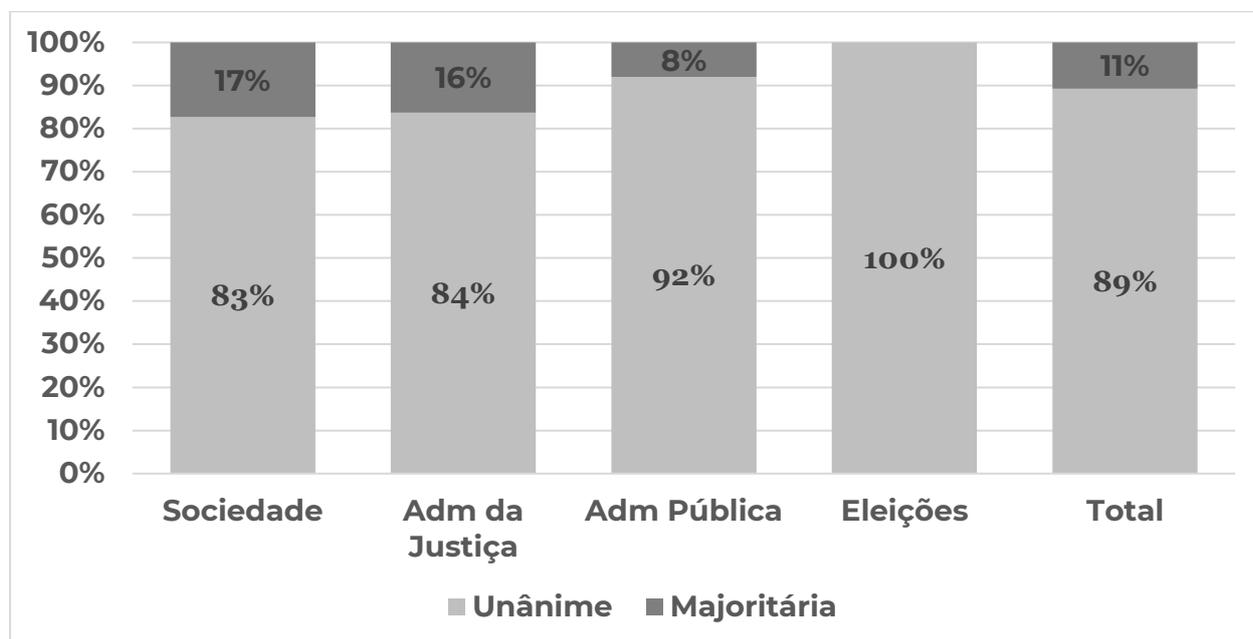
O segundo tema mais incidente foi o da administração da justiça (21% das ações), tratando do funcionamento e da organização do Poder Judiciário, de vantagens e benefícios dos ocupantes das carreiras públicas da justiça, do funcionamento de cartórios e de custas judiciais.

Em terceiro lugar, estão assuntos relacionados à sociedade (12% das ações), incluindo políticas sociais e questões de direitos (civis e difusos), e as relações entre particulares. E por fim, 2% das ações tratam da regulação das eleições.

Os temas que mais provocaram dissenso no tribunal foram aqueles ligados à sociedade e à administração da justiça, sendo que 17% e 16% das ações nesses temas, respectivamente, tiveram algum voto dissidente.

Figura 2

Proporção de RPs com decisão unânime ou majoritária, de acordo com tema



Base: Sociedade (147 RPs); Adm. Justiça (81 RPs); Adm. Pública (464 RPs); Eleições (11 RPs).

² As categorias temáticas foram construídas com base na petição inicial das ações de representação de inconstitucionalidade, de autoria do procurador-geral da República, partindo da classificação desenvolvida por Oliveira, 2019 e por Vianna et al (1999).

Fonte: Oliveira (2019).

Uma vez que parte da literatura que analisou a formação de coalizões considerou que a carreira progressa dos ministros ajuda a explicar a forma como eles se compõem para votar (Oliveira, 2008; 2017; 2018), neste artigo consideramos duas experiências de carreira progressas: na magistratura e na política. Para isso, adotamos o mesmo critério de classificação utilizado por Oliveira (2012b), que considera como tendo experiência progressa na carreira da magistratura os ministros que tenham ocupado algum cargo de magistrado, independente tanto do tipo de ingresso (se por concurso público ou pela via do quinto constitucional), quanto do tempo de permanência no cargo. E o mesmo se aplica para a carreira política, considerando como tendo experiência na política os ministros que ocuparam algum cargo eletivo ou de nomeação no primeiro escalão, em ministério ou secretaria de governo, independente do tempo de desempenho nessas funções³.

O quadro 1 traz os dados dos 23 ministros que passaram pelo STF no período, especificando o presidente responsável pela nomeação, o período de permanência no tribunal (posse e aposentadoria) e as experiências progressas de carreira na magistratura e na política. Dez dos 23 ministros eram provenientes da magistratura e oito ocuparam cargos na política. Os ministros Cunha Peixoto e Aldir Passarinho são os únicos que compartilham ambas características, vindo da magistratura e tendo ocupado cargo político.

Quadro 1

Perfil dos ministros que integraram o STF entre 1978-1989

Ministro	Nomeação	Data de entrada	Data de saída	Magistratura*	Política
----------	----------	-----------------	---------------	---------------	----------

³ Não há consenso quanto à forma mais apropriada para classificar a trajetória de carreira dos ministros do STF, havendo diferentes formas de classificação a depender do objetivo do estudo. Oliveira (2012c), por exemplo, considerou o cargo ocupado no momento da indicação para o STF, para estimar a influência da carreira no comportamento de voto. Já Fontainha, Jorge e Sato (2018), utilizaram um critério de diferenciação entre cargo eletivo e de nomeação ocupados ao longo da vida profissional progressa, para a construção da trajetória político-partidária dos ministros.

Djaci Alves Falcão	Castello Branco	22/02/1967	26/01/1989	Sim	Não
Carlos Thompson Flores	Costa e Silva	14/03/1968	26/01/1981	Sim	Não
Antonio Neder	Médici	28/04/1971	10/06/1981	Sim	Não
F. M. Xavier de Albuquerque	Médici	19/04/1972	21/02/1983	Não	Não
J. G. Rodrigues de Alckmin	Médici	11/10/1972	06/11/1978	Sim	Não
João Leitão de Abreu	Geisel	17/06/1974	11/08/1981	Não	Sim
João Baptista Cordeiro Guerra	Geisel	26/09/1974	18/03/1986	Não	Não
José Carlos Moreira Alves	Geisel	20/06/1975	20/04/2003	Não	Sim
C. F. da Cunha Peixoto	Geisel	04/07/1975	09/12/1981	Sim	Sim
Pedro Soares Muñoz	Geisel	08/08/1977	05/11/1984	Sim	Não
Décio Meirelles de Miranda	Geisel	27/06/1978	02/09/1985	Não	Não
Luiz Rafael Mayer	Geisel	15/12/1978	14/03/1989	Não	Sim
Clovis Ramalhete Maia	Figueiredo	08/04/1981	25/02/1982	Não	Não
Firmino Ferreira Paz	Figueiredo	24/06/1981	17/07/1982	Não	Não
José Néri da Silveira	Figueiredo	01/09/1981	24/04/2002	Sim	Não
Alfredo Buzaid	Figueiredo	30/03/1982	20/07/1984	Não	Sim
Oscar Dias Corrêa	Figueiredo	26/04/1982	17/01/1989	Não	Sim
Aldir Guimarães Passarinho	Figueiredo	02/09/1982	22/04/1991	Sim	Sim
José Francisco Rezek	Figueiredo	24/03/1983	15/03/1990	Não	Sim
Sydney Sanches	Figueiredo	31/08/1984	27/04/2003	Sim	Não
L. O. P. Albuquerque Gallotti	Figueiredo	20/11/1984	28/10/2000	Não	Não
Carlos Alberto Madeira	Sarney	19/09/1985	17/03/1990	Sim	Não

Célio de Oliveira Borja	Sarney	17/04/1986	31/03/1992	Não	Sim
-------------------------	--------	------------	------------	-----	-----

Fonte: elaborado pelos autores.

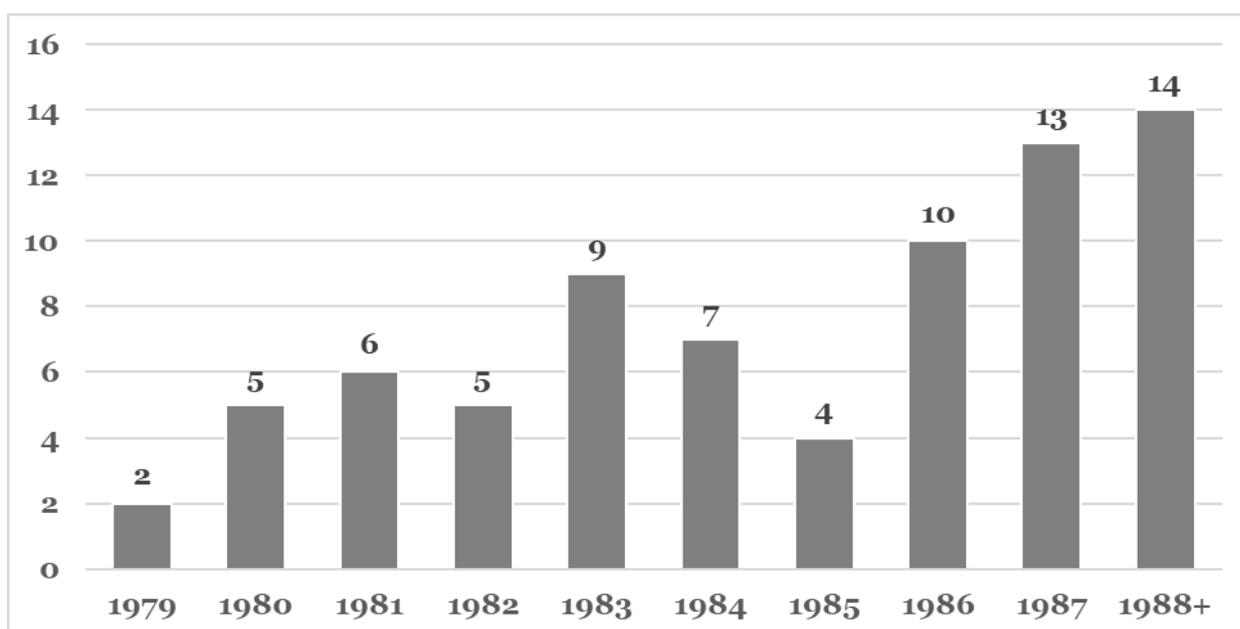
* Conforme explicitado no texto, considera-se como tendo experiência na magistratura os ministros que ocuparam cargo de magistrado em qualquer momento anterior ao ingresso no STF, independentemente da forma de ingresso na carreira (se por concurso ou pelo quinto constitucional), e do tempo de exercício do cargo.

Observando a distribuição das ações com decisão majoritária ao longo do tempo, é possível perceber que o tribunal foi se comportando de forma mais consensual: 19% das ações decididas entre 1978-1984 tiveram algum voto dissidente, comparado a 8% das ações decididas entre 1985-1989.

Considerando todo o dissenso no STF nesse período, temos que das 75 representações de inconstitucionalidade com decisão majoritária, 44% delas tiveram apenas um ministro dissidente. Quase um terço das ações com decisão majoritária (31%) tiveram dois votos dissidentes, 12% contaram com três ministros na minoria, 8% com quatro ministros e 5% das representações dividiram o tribunal, deixando cinco ministros vencidos. A figura 3 traz a distribuição dessas ações por ano, mostrando que metade delas foi decidida a partir de 1986.

Figura 3

Quantidade de RPs decididas majoritariamente, por ano de decisão



Base: 75 ações

Fonte: elaborada pelos autores.

O quadro 2 traz os dados da quantidade de ações com decisão majoritária em que cada ministro votou, assim como a quantidade de vezes em que votou com a minoria e a quantidade de vezes em que foi voto isolado - em números absolutos e proporcionais.

Os ministros Néri da Silveira, Oscar Corrêa e Francisco Rezek votaram mais vezes na dissidência, considerando números absolutos. O que esses ministros têm em comum é a nomeação pelo presidente Figueiredo (ver quadro 2). Silveira vinha da magistratura, como juiz do TFR (RS). Já Corrêa e Rezek partilham carreira política, sendo que o primeiro vinha da advocacia, tendo sido deputado pela UDN (tendo ocupado outros cargos políticos), e Rezek era do Ministério Público Federal, e ocupava o cargo de assessor extraordinário de João Leitão de Abreu (ministro-chefe do Gabinete Civil do Presidente da República), quando foi nomeado para uma vaga no STF.

Os ministros Clóvis Ramalhete, Xavier de Albuquerque, Célio Borja, Néri da Silveira e Cunha Peixoto se posicionaram com a corrente minoritária em pelo menos um terço das ações majoritárias em que votaram. Oscar Corrêa, Xavier de Albuquerque, Aldir Passarinho e Francisco Rezek votaram um maior número de vezes isolados na minoria. Proporcionalmente, o ministro Xavier de Albuquerque foi campeão de votos isolados, ficando sozinho em 1/5 das ações majoritárias em que votou.

Quadro 2

Frequência de votos em RPs majoritárias e comportamento de voto na minoria

Ministro	Votos em ações majoritárias	Votos com minoria	% votos com minoria	Votos a minoria isolada	% votos minoria isolada
Clovis Ramalhete Maia	6	3	50%	1	17%
F. M. Xavier de Albuquerque	18	7	39%	4	22%
Célio de Oliveira Borja	31	11	35%	3	10%

José Néri da Silveira	61	21	34%	3	5%
C. F. da Cunha Peixoto	12	4	33%	-	-
João Leitão de Abreu	7	2	29%	-	-
Oscar Dias Corrêa	56	15	27%	5	9%
José Francisco Rezek	50	13	26%	4	8%
João Baptista Cordeiro Guerra	34	8	24%	1	3%
Décio Meirelles de Miranda	37	9	24%	-	-
L. O. P. Albuquerque Gallotti	39	9	23%	-	-
Aldir Guimarães Passarinho	54	10	19%	4	7%
Antonio Neder	6	1	17%	-	-
José Carlos Moreira Alves	67	9	13%	1	1%
Pedro Soares Muñoz	32	4	13%	1	3%
Carlos Alberto Madeira	32	4	13%	1	3%
Luiz Rafael Mayer	70	7	10%	1	1%
Sydney Sanches	39	3	8%	-	-
Djaci Alves Falcão	70	4	6%	-	-
Alfredo Buzaid	18	0	-	-	-
Carlos Thompson Flores	7	0	-	-	-
J. G. Rodrigues de Alckmin	0	0	-	-	-
Firmino Ferreira Paz	4	0	-	-	-

Base: 75 RPs decididas majoritariamente

Fonte: elaborado pelos autores.

3. PADRÕES DE DIVERGÊNCIA: FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Para analisar os padrões de divergência entre os ministros do STF aplicamos um modelo espacial que estima pontos ideais de preferências, conhecido como W-Nominate. O método utiliza os votos em processos para projetar os ministros em um espaço latente, de tal forma que ministros com padrões de votação similares sejam posicionados mais proximamente. Este método foi proposto por Keith Poole e Howard Rosenthal (1985) para estimar pontos ideais a partir de dados binários das

votações no legislativo, situando os parlamentares no espectro político a partir de seus votos, “a favor (sim)” ou “contra (não)”. O modelo pressupõe que o posicionamento dos legisladores no mapa espacial representa sua posição política preferencial: em cada votação, a escolha entre duas alternativas se daria por aquela que mova a política para mais perto de sua posição preferida (ponto ideal). A análise de um conjunto de votações (por exemplo, todas as votações em uma legislatura), fornece as coordenadas de cada um dos legisladores, posicionando os que votam no mesmo sentido com mais frequência espacialmente próximos, e os que votam em sentido oposto, espacialmente distantes.

Além de considerar o sentido do voto de cada legislador (como “sim” ou “não”), o modelo considera outros dois valores: “abstenção”, quando um legislador que é membro de determinada legislatura não participa da votação; e “não integrante”, valor atribuído a membro que não é parte da legislatura em questão. Essas últimas categorias são de extrema importância, pois controlam o aspecto temporal, permitindo que se contemple no modelo legisladores que não tenham feito parte da mesma composição (legislatura). Isso é possível desde que não tenha havido renovação completa entre as legislaturas em estudo, isto é, havendo a permanência de legisladores que sirvam de referência entre as diferentes composições que se pretende incluir no modelo. O padrão de votação dos legisladores comuns às legislaturas é utilizado na estimação das coordenadas entre legisladores que nunca votaram juntos. No nosso modelo, por exemplo, os ministros Djaci Falcão, Moreira Alves e Rafael Mayer integraram o STF em todo o período analisado. E além deles, os ministros Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek votaram em longos intervalos de tempo, todos eles sendo centrais para a estimação das coordenadas de ministros que permaneceram menos tempo no tribunal.

Adaptamos o W-Nominate para o STF, classificando os votos dos ministros em “vencedor/maioria (sim)” e “vencido/minoria (não)”, de acordo com o resultado da decisão de mérito (ou decisão final, quando o mérito não tenha sido apreciado mas o tribunal julgou a ação), utilizando as categorias “ausente”, quando o ministro de uma composição tenha deixado de votar, e “não integra corte”, quando o ministro não fazia parte do tribunal no momento da decisão.

Uma vez que a direção do voto no STF pode ser simplificada como constitucional (improcedente, não conhecida, prejudicada, extinta), inconstitucional (procedente) ou parcialmente inconstitucional (procedente em parte), alguns ajustes foram feitos em casos pontuais quando o resultado da decisão é inconstitucional e há votos pela inconstitucionalidade parcial e pela constitucionalidade, posicionando como minoria os que discordaram em algum aspecto. Um exemplo desse tipo de ajuste está na RP 1.271, que foi julgada procedente em parte. A partir da leitura do acórdão, classificamos os votos de todos os ministros na categoria “vencedor”, com exceção dos ministros Francisco Rezek, Aldir Passarinho e Néri da Silveira, que discordaram dos demais em alguma matéria, e tiveram seus votos classificados na categoria “vencido”.

Outro ajuste necessário no modelo foi o estabelecimento da quantidade mínima de votos. Assim, só entraram no modelo ministros que votaram em mais de 10 ações decididas por maioria de votos⁴. Com isso, excluímos seis ministros (ver quadro 1), e nove ações foram desconsideradas, por terem se tornado unânimes, na medida da exclusão dos votos desses ministros.

Importante observar que a codificação em “vencedor” e “vencido” levou ao desbalanceamento do número de observações em cada categoria, já que votos vencedores são predominantes, dada a tendência ao consenso observada no STF. Do total de 633 votos, 500 (78,9%) foram classificados na categoria “vencedor (sim)” e 133 (21,0%), “vencido (não)”. Esta observação é essencial na escolha do número de dimensões do modelo. Por exemplo, um modelo ingênuo com uma única dimensão poderia prever todos os votos como “vencedor”, alcançando assim 79% de classificações corretas. Contudo, este modelo nada explicaria sobre o padrão de divergência dos ministros, foco deste artigo. Por isso, consideramos fundamental a inclusão de um número de dimensões no modelo suficiente para também explicar adequadamente os votos vencidos.

A análise do número de dimensões necessárias no modelo pode ser amparada pelo quadro 3. Como observado anteriormente, estas dimensões

⁴ Foram testados outros valores de corte, como o *default* do modelo, que é de 20 votações. Com isso, nove ministros seriam descartados e reduziríamos muito a quantidade de votações em análise. O melhor valor encontrado foi 11, permitindo um bom ajuste e a manutenção da maior quantidade de ministros possível. Assim, seis ministros que votaram menos de 11 vezes foram excluídos da análise. Quando reduzimos esse argumento para 10, o algoritmo de estimação dos parâmetros não convergiu.

abstratas são estimadas tomando por base somente os votos dos ministros nas ações analisadas. Quanto maior o número de dimensões usadas, maior a flexibilidade do modelo para explicar padrões complexos de voto. Por outro lado, um elevado número de dimensões também torna difícil a interpretação do modelo. No quadro 3, observa-se que usando uma única dimensão já é possível prever adequadamente os votos vencedores. Contudo, o poder de explicação do modelo para os votos vencidos cresce consideravelmente até três dimensões serem usadas. Este padrão de crescimento da acurácia não prossegue quando quatro dimensões são usadas. Dessa forma, optamos pelo modelo com três dimensões.

Quadro 3

Resumo das estimativas do W-Nominate

Número de Dimensões	Preditos Corretos "Sim"	Preditos Corretos "Não"	Acurácia
1	475 de 500 (95%)	63 de 133 (47.4%)	84.99%
2	480 de 500 (96%)	94 de 133 (70.7%)	90.68%
3	494 de 500 (98.8%)	107 de 133 (80.5%)	94.94%
4	477 de 500 (95.4%)	108 de 133 (81.2%)	92.42%

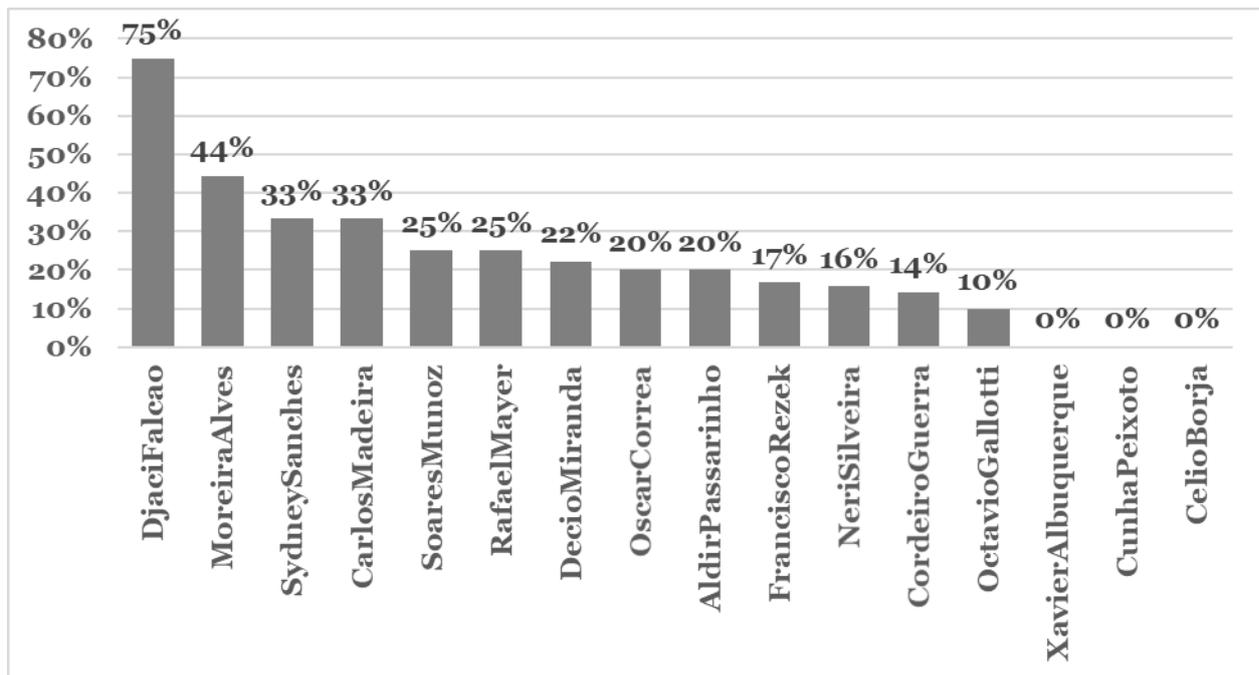
Fonte: elaborado pelos autores.

Importante considerar, ainda, na avaliação do desempenho do modelo, a proporção de acertos na predição e votos por ministro. A figura 4 traz a proporção de votos preditos incorretamente como "vencedor" dentre os votos vencidos para cada um dos ministros. Djaci Falcão apresenta a maior taxa de "falso positivo" (0.75), pois dentre os 61 votos que proferiu nas ações consideradas pelo modelo, quatro votos foram minoritários, dos quais três foram incorretamente classificados como majoritários. Essa taxa ajuda a interpretar o quanto o modelo está capturando do padrão de divergência dos ministros, indicando para quais deles é mais difícil compreender o padrão de divergência. Aqui, os maiores problemas de estimativa são para os ministros Djaci Falcão e Moreira Alves, dois dos três ministros que são centrais para a estimativa dos padrões de divergência dos ministros que votaram

um número menor de vezes. Essa é uma consideração metodológica para a qual é preciso atentar.

Figura 4

Taxa de falso positivo dentre os votos vencidos, por ministro



Fonte: elaborada pelos autores.

No que se refere à interpretação das dimensões, não há maneira correta ou definida para se atribuir significado substantivo às mesmas. Como coloca Martins (2018, p. 54), em geral os pesquisadores analisam a distribuição dos votantes no espaço e procuram as características compartilhadas por aqueles que se aproximam. Uma vez que o modelo pressupõe a localização político-ideológica dos votantes, optamos por considerar a nomeação presidencial e a carreira progressiva dos ministros na interpretação dessas dimensões.

Considerando a primeira dimensão, observamos que os ministros nomeados pelo presidente Geisel e pelo presidente Castello Branco votaram de forma mais próxima entre si, posicionando-se no lado direito do gráfico. Já os ministros nomeados pelos presidentes Figueiredo e Sarney votaram de forma mais próxima

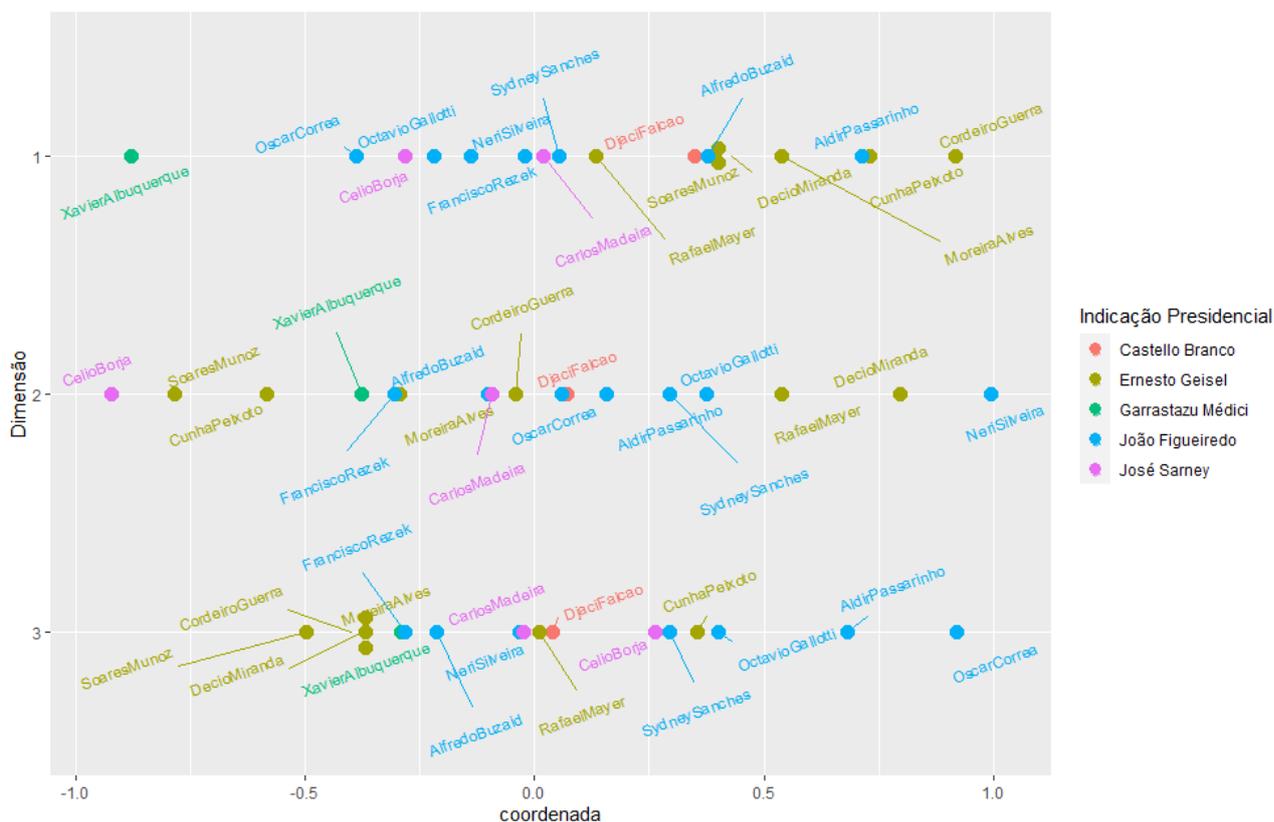
entre si, posicionando-se no lado esquerdo do gráfico, com exceção dos ministros Buzaid e Passarinho, que se aproximam mais do primeiro bloco (ver figura 5).

O ministro Xavier de Albuquerque, nomeado por Médici, apresenta um comportamento mais divergente, estando mais à esquerda no gráfico, o que pode ser explicado pelo fato de ter votado isolado na minoria em cerca de 1/5 das ações aqui analisadas. Como esta dimensão é a responsável por explicar a maior parte da variabilidade dos dados, ela indica as coalizões mais estáveis entre os ministros.

A segunda e terceira dimensões explicam divergências menos frequentes entre os ministros. Por exemplo, enquanto que os ministros Nery da Silveira e Francisco Rezek estão próximos na primeira e terceira dimensões, eles estão afastados na segunda dimensão. Este afastamento indica que, ainda que estes ministros geralmente decidam de forma semelhante, existem questões específicas em que divergem consideravelmente. A segunda e terceira dimensões estão menos organizadas em função da indicação presidencial, ressaltando-se uma discreta concentração dos ministros nomeados por Sarney em ambas, e daqueles nomeados por Geisel na terceira (com exceção de Rafael Meyer e Cunha Peixoto).

Figura 5

Estimação dos pontos ideais dos ministros do STF, considerando indicação presidencial (1978-1988)



Fonte: elaborada pelos autores.

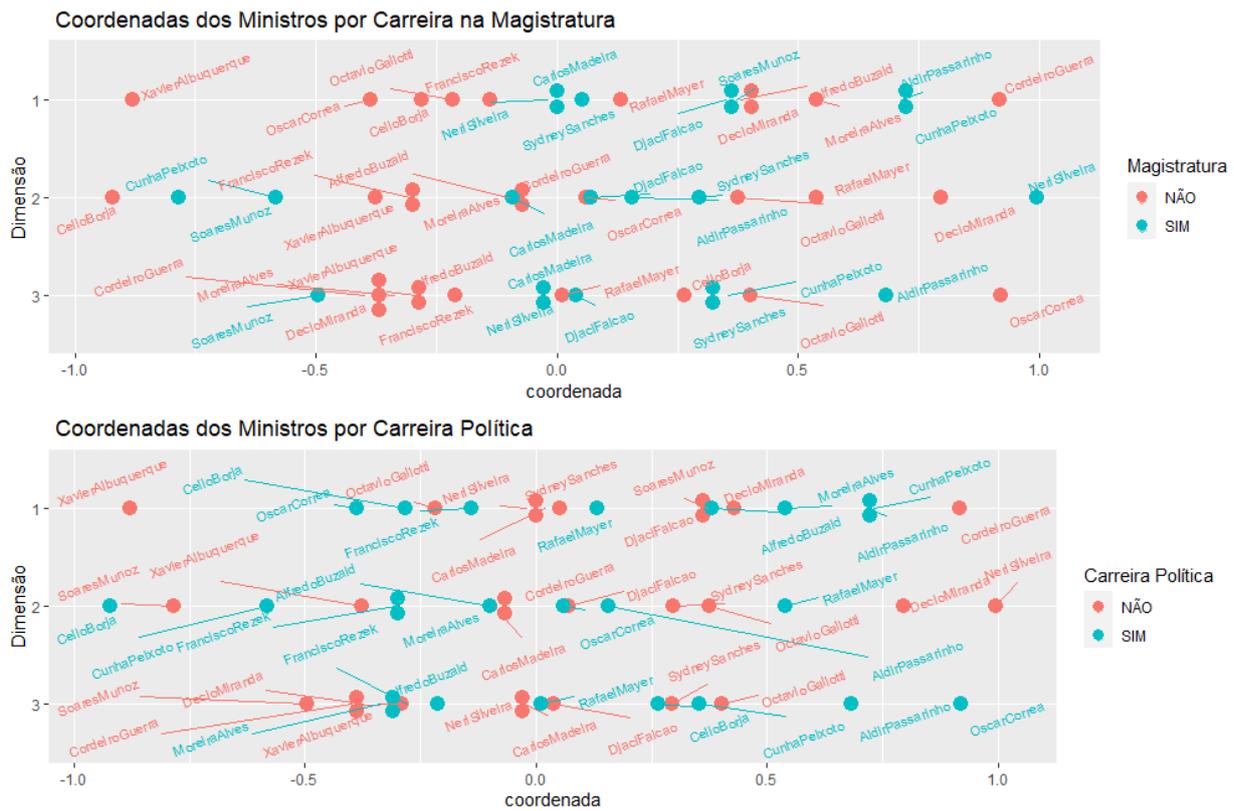
No que se refere à trajetória de carreira progressa dos ministros, não identificamos padrão significativo para inferir que exerça alguma influência na determinação das coalizões (ver figura 6). Na primeira dimensão é possível observar que os ministros com carreira progressa na magistratura apresentam uma tendência de votarem de forma mais aproximada entre si, posicionando-se quase todos do mesmo lado (coordenadas positivas), com exceção dos ministros Carlos Madeira e Néri da Silveira. A segunda dimensão dispersa mais os ministros e a terceira dimensão aproxima parte dos ministros sem carreira na magistratura (Rezek, Miranda, Buzaid, Alves e Guerra), dos ministros Albuquerque e Muñoz (ambos com carreira na magistratura).

No que diz respeito à carreira progressa na política, notamos na primeira dimensão, a concentração da maioria dos ministros com carreira na política do mesmo lado (coordenadas positivas), com exceção de Corrêa e Borja, que se encontram no polo oposto. Essas duas características, experiência progressa na política e na magistratura, se confundem, posicionando a maioria dos ministros

que as possui em coordenadas próximas, o que nos levou a descartá-las como potenciais fatores explicativos

Figura 6

Estimação dos pontos ideais dos ministros do STF, considerando a trajetória de carreira progressa dos ministros (1978-1988)



Fonte: elaborada pelos autores.

Por fim, calculamos a proporção de votos vencidos de cada ministro dentro o número total de votações em que participou, observando o tema da norma questionada (ver quadro 4). O ministro Xavier de Albuquerque, como já observado, é o mais dissidente, sobretudo na temática da administração pública, quando se refere a uma autonomia maior para os Estados na federação. Exemplo desse posicionamento está no voto do ministro Albuquerque na RP 1.118, que discute a regulamentação das carreiras de servidores públicos estaduais.

Os ministros Célio Borja, Cunha Peixoto e Néri da Silveira acompanham Xavier de Albuquerque enquanto os ministros mais divergentes do STF no período

– votaram com a minoria em mais de um terço das ações com decisão majoritária de que participaram. Já os ministros Alfredo Buzaid, Djaci Falcão e Sydney Sanches foram os menos divergentes, aderindo à maioria em pelo menos 90% das ações com decisão majoritária das quais participaram – lembrando que o ministro Buzaid votou integralmente com a maioria nas 18 ações majoritárias em que tomou parte no período.

Quadro 4

Proporção de votos vencidos por ministro, de acordo com tema da norma

Ministro	Total	Tema		
		Adm. Pública	Adm. Justiça	Sociedade
Xavier Albuquerque	38%	67%	33%	0%
Celio Borja	37%	44%	17%	40%
Cunha Peixoto	36%	50%	33%	33%
Néri da Silveira	35%	31%	41%	33%
Oscar Corrêa	30%	37%	39%	0%
Octavio Gallotti	29%	45%	11%	0%
Décio Miranda	28%	25%	17%	50%
Francisco Rezek	28%	26%	33%	25%
Cordeiro Guerra	23%	17%	10%	57%
Aldir Passarinho	22%	20%	33%	11%
Moreira Alves	15%	13%	11%	23%
Soares Muñoz	15%	0%	25%	17%
Rafael Mayer	13%	16%	15%	0%
Carlos Madeira	11%	19%	0%	0%
Sydney Sanches	9%	10%	11%	0%
Djaci Falcão	7%	10%	5%	0%
Alfredo Buzaid	0%	0%	0%	0%

Fonte: elaborado pelos autores.

4. CONCLUSÃO

Os dados da dinâmica no processo decisório do STF em controle abstrato de constitucionalidade evidenciaram um tribunal bastante consensual. Apenas 11% das 703 representações de inconstitucionalidade foram decididas com votos divergentes. Comparando a dissidência no STF no período 1978-1988, com o comportamento do STF em controle abstrato de constitucionalidade após a Constituição de 1988, até o ano de 2014, no julgamento das ADINs, não se observa grande diferença. Dados apresentados por Oliveira (2017), mostram que do total de 2.712 ADINs decididas no período, apenas 15% foram majoritárias. No entanto, a autora percebe maior divergência quando analisa apenas o comportamento do colegiado, excluindo, portanto, as ações com decisão monocrática. Nesse cenário, o STF pós-Constituição de 1988 foi mais divergente: 28% das 1.419 decisões colegiadas foram majoritárias. Essa é uma diferença substantiva que encontramos no STF pré-Constituição de 1988: raras foram as decisões tomadas monocraticamente.

No que se refere à compreensão dos padrões de divergência entre os ministros, observamos que a nomeação presidencial parece exercer alguma influência na forma como os ministros se compõe para votar, com uma tendência de aproximação maior entre os ministros nomeados por um mesmo presidente. Parece haver, ainda, um leve efeito da “distensão” do regime militar, com parte dos ministros nomeados por Figueiredo se aproximando mais dos ministros nomeados por Sarney. Os ministros nomeados por Geisel parecem ter maior proximidade entre si do que com os demais. Notamos, também, que embora a trajetória pregressa de carreira na magistratura e na política aproximem parte dos ministros que compartilham essas experiências, esses fatores não delineiam um padrão significativo.

Embora o modelo espacial tenha mostrado que a indicação presidencial dos ministros pode ter alguma influência na compreensão da formação de coalizões, esse fator não é suficiente para explicar de forma conclusiva o padrão de divergência entre os ministros.

Especificamente, a aplicação do modelo espacial aos votos dos ministros do STF também suscita uma consideração metodológica com relação à dimensão

temporal (Martins e Silva, 2017). Como colocado, a inferência a respeito das alianças de ministros que nunca votaram juntos, por fazerem parte de diferentes composições, se dá necessariamente de forma indireta. De forma geral, a análise dessas associações inferidas indiretamente no que diz respeito a serem mais fortes ou mais fracas do que alianças ou padrões de votações inferidos diretamente é um aspecto que ainda requer estudos adicionais. Contudo, nos dados analisados para todo par de ministros, houve a votação conjunta em ao menos 11 casos, ou entre ambos, ou com um terceiro ministro em comum (maiores detalhes no APÊNDICE A). Assim, como o W-nominate inferiu as relações entre os ministros usando no máximo uma conexão indireta, há indício que a indicação presidencial desempenhou maior importância no ajuste do modelo do que a dimensão temporal.

REFERÊNCIAS

- Arguelhes, Diego Werneck e Ribeiro, Leandro Molhano. (2018). *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. *Novos estudos CEBRAP*, 37 (1), 13-32.
<https://doi.org/10.25091/s01013300201800010003>.
- Costa, Alexandre Araújo e Costa, Henrique Araújo. (2018). *Evolução do perfil dos demandantes no controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF por meio de ADIs e ADPFs*. *Revista de Ciências Sociais*, 49(2), 133-179.
- Desposato, Scott W., Ingram, Matthew C., and Lannes, Osmar P. (2014). *Power, Composition, and Decision Making: The Behavioral Consequences of Institutional Reform on Brazil's Supremo Tribunal Federal*. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 31(3), 534-567.
<https://doi.org/10.1093/jleo/ewu018>.
- Ferreira, Pedro Fernando de Almeida Nery. (2013). *Como decidem os ministros do STF: pontos ideais e dimensões de preferências*. Dissertação (Mestrado em Economia). Brasília: UnB.
- Fontainha, Fernando de Castro; Jorge, Thiago Filippo Silva e Sato, Leonardo Seiichi Sasada. (2018). *Os três poderes da elite jurídica: a trajetória político-*

- partidária dos ministros do STF (1988-2013). *Revista de Ciências Sociais*, 49(2), 93-131.
- Gomes Neto, J. M. W., Feitosa, R. J. D. R., dos Santos Filho, M. F., & Pacífico, N. M. G. C. (2017). Litígios esquecidos: Análise empírica dos processos de controle concentrado de constitucionalidade aguardando julgamento. *Revista De Estudos Empíricos Em Direito*, 4(2). <https://doi.org/10.19092/reed.v4i2.146>.
- Hartmann, Ivar Alberto; Hudson, Alexander. (2017). Can you bury ideology? An empirical analysis of the ideal points of the ministers of Brazil's Supremo Tribunal Federal. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, 17 (68), 43-59. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v17i68.802>.
- Martins, Rodrigo e Silva, Jeferson Mariano. (2017). Diferenças que fazem diferença: técnicas de estimação de pontos ideais no comportamento dos ministros do STF. *Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS*.
- Martins, Rodrigo. (2018). Pontos de divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP.
- Mendes, Gilmar Ferreira. (1990). *O Controle de Constitucionalidade – aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo, Saraiva.
- Oliveira, Fabiana Luci de. (2008). Justice, Professionalism, and Politics in the Exercise of Judicial Review by Brazil's Supreme Court. *Brazilian Political Science Review*, 2(2), 93-116.
- Oliveira, Fabiana Luci de. (2011). *Justiça, Profissionalismo e Política - O STF e o controle de constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Oliveira, Fabiana Luci de. (2012a). Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e 'panelinhas'. *Revista de Sociologia e Política*, 20(44), 139-153. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000400011>.
- Oliveira, Fabiana Luci de. (2012b). *STF do autoritarismo à democracia*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Oliveira, Fabiana Luci de. (2012c). Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80), 89-115. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092012000300006>.

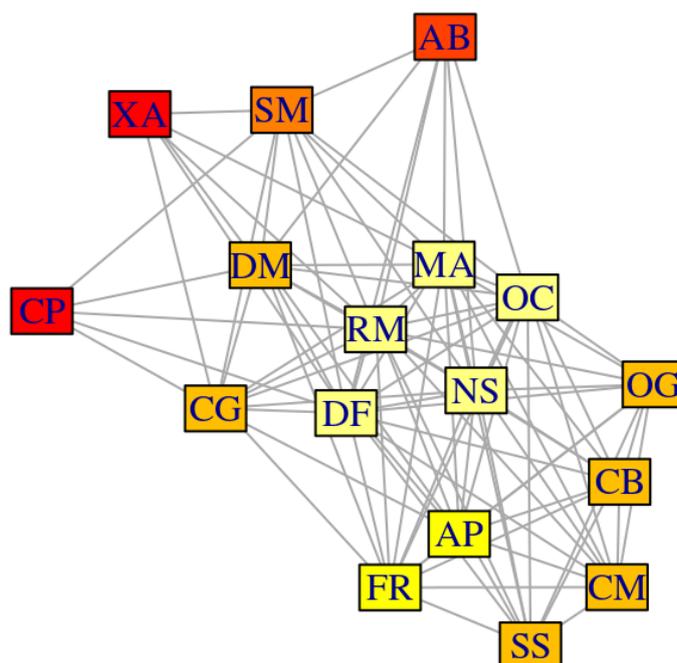
- Oliveira, Fabiana Luci de. (2017). Quando a corte se divide: coalizões majoritárias mínimas no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, 8(3), 1863-190. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/23724>.
- Oliveira, Fabiana Luci de (2018). Processo Decisório no Supremo Tribunal Federal: Como Votam seus Ministros? In: Marjorie Corrêa Marona; Andrés Del Río. (Org.). *Justiça no Brasil - às margens da democracia*. (pp. 257-280). Belo Horizonte, Arraes Editores.
- Oliveira, Fabiana Luci de. (2019). Agenda decisória do Supremo Tribunal no período de transição democrática. *PLURAL (USP)*, 26 (2), 74-95. <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2019.165673>.
- Pereira, Thomaz et al (2020). VIII Relatório Supremo em Números: Quem decide no Supremo? Tipos de decisão colegiada no tribunal. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29679>. Acesso em 14.out.2020.
- Poole, Keith & Rosenthal, Howard. (1985). A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis. *American Journal of Political Science*, 29(2), 357-384. <https://doi.org/10.2307/2111172>.
- Rosevear, Evan; Hartmann, Ivar & Arguelhes, Diego (2015). Disagreement on the Brazilian Supreme Court: An Exploratory Analysis.. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2629329>. Acesso em 14.out.2020.
- Santiago Lima, F. D., & Oliveira, T. M. de. (2017). A judicialização das reformas previdenciárias na jurisprudência do STF: um Tribunal amigo do equilíbrio financeiro e atuarial. *Revista De Estudos Empíricos Em Direito*, 4(1). <https://doi.org/10.19092/reed.v4i1.113>.
- Silva, Jeferson Mariano. Funari, Helena e Pegorim, Ana Clara. (2018). Sentidos políticos da jurisdição constitucional no regime autoritário (Brasil, 1965-1988). Paper apresentado no VIII Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, em Juiz de Fora (MG).
- Silva, Jeferson Mariano. (2016). *Jurisdição constitucional em Espanha (1981-1992) e Brasil (1988-1997)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: IESP-UERJ.
- Silva, Virgílio Afonso da. (2013). Deciding without deliberating". *International Journal of Constitutional Law*, 11 (3), 557-584. <https://doi.org/10.1093/icon/mot019>.

- Taylor, Matthew. (2008). Judging policy: Courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford, Stanford University Press.
- Taylor, Matthew; Da Ros, Luciano (2008). Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. Dados - Revista de Ciências Sociais, 51(4), 825-864.
<https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400002>.
- Vianna, Luiz Werneck et al. (1999). A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revam.
- Vieira, Oscar Vilhena. (1993). O Supremo Tribunal Federal e a Consolidação da Democracia: 1988 a 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo: USP.

APÊNDICE A

Associação entre ministros nas votações

Para a compreensão da composição do STF nas Rps analisadas neste artigo, é útil usar um grafo, como na Figura 7. Nesse grafo, cada vértice (retângulo) representa um ministro e contém suas iniciais. Dois vértices são conectados por uma aresta (reta cinza) se os ministros correspondentes a ambos compuseram a Corte em ao menos 11 casos. O diâmetro deste grafo indica uma medida do quão próximos os ministros estão temporalmente. Neste caso, o diâmetro é 2. Isto é, para todo par de ministros, ou eles são conectados diretamente por uma aresta, ou há um terceiro ministro que está conectado aos outros dois. Isto implica que o modelo usado no artigo inferiu a relação entre quaisquer dois ministros usando, no caso mais indireto, um terceiro ministro que decidiu diversos casos com cada um dos outros dois.

Figura 7*Grafo de associação entre ministros*

Fonte: elaborada pelos autores.

O grafo na Figura 7 também ilustra quais ministros tiveram grande influência em determinar as relações inferidas pelo modelo. Para tal, a centralidade do grafo indica quais ministros são os maiores responsáveis pela coesão da Corte nos casos analisados. As cores dos vértices apontam desde uma alta centralidade no grafo (amarelo claro) até a baixa centralidade (vermelho escuro). Por exemplo, os ministros Djaci Falcão (DF), Rafael Mayer (RM) e Moreira Alves (MA) participaram de todos os casos analisados neste artigo. Assim, como eles estão diretamente conectados a todos os demais ministros, têm alta centralidade no grafo. Por outro lado, Xavier Albuquerque (XA) decidiu um baixo número de casos no banco de dados considerado. Como consequência, não votou conjuntamente com muitos dos ministros, o que lhe conferiu uma baixa medida de centralidade no grafo.

Fabiana Luci de Oliveira. Doutora em Ciências Sociais e professora associada do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Bolsista Produtividade do CNPq.

ⁱⁱRafael Bassi Stern. Doutor em Estatística e professor do Departamento de Estatística da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

ⁱⁱⁱAna Fernanda Noli. Bacharel em Direito e em Estatística e mestranda no Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Estatística UFSCar-USP (PIPGEs).

Data de submissão: 05/12/2020.

Data de aprovação: 21/03/2021.