



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

THIAGO MENDES DE ALMEIDA FÉRRER  
Professor Doutor Cleber de Deus Pereira da Silva

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA CRIAÇÃO DAS REGRAS (*RULE  
MAKING*) DA GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRA**

Teresina  
2023

THIAGO MENDES DE ALMEIDA FÉRRER

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA CRIAÇÃO DAS REGRAS (*RULE  
MAKING*) DA GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Professor Doutor Cleber de Deus Pereira da Silva.

Teresina  
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Divisão de Representação da Informação

F385s Férrer, Thiago Mendes de Almeida.

O Supremo Tribunal Federal na criação das regras (*rule making*) da governança eleitoral brasileiro / Thiago Mendes de Almeida Férrer. -- 2023. 107 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direito, Teresina, 2023.

“Orientador: Professor Doutor Cleber de Deus Pereira da Silva”.

CDD 341.28





THIAGO MENDES DE ALMEIDA FÉRRER

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA CRIAÇÃO DAS REGRAS (*RULE MAKING*) DA GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Dissertação defendida e aprovada perante banca julgadora abaixo assinada, em 07 de fevereiro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva – UFPI (Orientador)

---

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos – UFPI (Examinador interno)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Roberta Simões Nascimento – UnB (Examinadora externa)

*Aos meus pais, Rita e Elano, por tudo  
que fizeram por mim. E a minha  
esposa Danielle e nosso amor  
Benício, por existirem na minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus sempre. Aos meus pais que deram a vida e me ensinaram o caminho do bem, do trabalho e do estudo. À minha irmã, Erika, que sempre torce muito por mim. À compreensão e incentivo da minha amada esposa Danielle e nosso amor Benício, a quem tive que negar várias horas de brincadeiras, por conta das obrigações com o estudo e o trabalho. É tudo por você, meu filho! Agradeço ao meu orientador Cleber de Deus, pelas conversas e ensinamentos. Ao meu estimado Horácio Neiva, pelo incentivo desde o início. À Ana Luisa Melo Nogueira, uma pesquisadora nata, por tudo o que fez por mim revisando meu trabalho, desde o início dessa pesquisa. Aos meus colegas da 3ª turma, sempre muito dispostos em ajudar. A todos vocês, minha eterna gratidão!

## RESUMO

A presente dissertação trata sobre os órgãos e os níveis da governança eleitoral no Brasil, com ênfase no nível de elaboração de regra (*rule making*) exercido especificamente pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto órgão integrante desse sistema, ao lado dos órgãos específicos da Justiça Eleitoral e do poder legislativo, e nos possíveis reflexos do fenômeno da judicialização da política nesta participação. A hipótese que orienta o trabalho é a que o Supremo Tribunal Federal tem efetiva participação no nível do *rule making* da governança eleitoral brasileira, sendo amplamente chamado pelos legitimados a decidir sobre a constitucionalidade/inconstitucionalidade de leis e resoluções, atuando como legislador negativo ou positivo e dando a última palavra em relação às regras das disputas eleitorais do país, por conta da estrutura desenhada pela Constituição Federal de 1988 e pelo fenômeno da judicialização da política no nível das cortes constitucionais. A dissertação foi desenvolvida por meio de pesquisas descritivas, exploratória e comparativas; foi feito uso dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental. O primeiro capítulo fez uma análise exploratória sobre a governança eleitoral de maneira geral, apresentando seus conceitos básicos, os níveis de governança eleitoral e seus princípios, bem como fez breves apontamentos sobre o modelo brasileiro; o segundo capítulo desenvolveu uma investigação sobre a judicialização da política nas cortes constitucionais em regimes democráticos, também de forma geral e com foco no caso brasileiro; o terceiro foi dedicado a um estudo de pesquisa jurisprudencial de decisões do Supremo Tribunal Federal em casos do controle concentrado de constitucionalidade sobre matéria eleitoral entre os anos de 2002 e 2022, explorando sua atuação no nível de elaboração de regras da governança eleitoral brasileira.

**Palavras-chave:** governança eleitoral, eleições, Supremo Tribunal Federal, judicialização da política, elaboração de regras e controle de constitucionalidade.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the bodies and levels of electoral governance in Brazil, with emphasis on the level of rule making specifically exercised by the Federal Supreme Court, as an integral body of this system, alongside the specific bodies of the Electoral Justice and of the Legislative Power, and in the possible consequences of the phenomenon of judicialization of politics in this participation. The hypothesis that guides the work is that the Federal Supreme Court has effective participation at the making rule level of Brazilian electoral governance, being widely called upon by the legitimate ones to decide on the constitutionality/unconstitutionality of laws and lived, as a negative or positive legislator and giving the last word in relation to the rules of electoral disputes in the country, due to the structure designed by the Federal Constitution of 1988 and the phenomenon of judicialization of politics at the level of constitutional courts. The dissertation was developed through descriptive, exploratory and comparative research; technical procedures of bibliographical, jurisprudential and documentary research were used. The first chapter made an exploratory analysis of electoral governance in general, presenting its basic concepts, levels of electoral governance and its principles, as well as making brief notes on the Brazilian model; the second chapter developed an investigation on the judicialization of politics in constitutional courts in democratic regimes, also in general and focusing on the Brazilian case; the third was dedicated to a jurisprudential research study of decisions of the Federal Supreme Court in cases of concentrated control of constitutionality over electoral matters between the years 2002 and 2022, exploring its performance at the level of elaboration of Brazilian electoral governance rules.

**Keywords:** electoral governance, elections, Federal Supreme Court, judicialization of politics, rule making and constitutionality control.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

<b>ABERT</b>	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
<b>ADC</b>	Ação Declaratória de Constitucionalidade
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>ADPF</b>	Arguição de Descumprimento de Preceito Federal
<b>AI</b>	Ato Institucional
<b>AMB</b>	Associação dos Magistrados Brasileiros
<b>ANJ</b>	Associação Nacional de Jornais
<b>ARENA</b>	Aliança Renovadora Nacional
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CFOAB</b>	Conselho Federal da OAB
<b>CNPL</b>	Confederação Nacional das Profissões Liberais
<b>CPI</b>	Comissão parlamentar de Inquérito
<b>DEM</b>	Democratas
<b>EMB</b>	Electoral Management Board
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>FEFC</b>	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
<b>OGE/ OE</b>	Organismo de Gestão Eleitoral
<b>PCdoB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDS</b>	Partido Democrático Social
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PGR</b>	Procurador-Geral da República

<b>PHS</b>	Partido Humanista da Solidariedade
<b>PL</b>	Partido Liberal
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PP</b>	Partido Progressistas
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PROS</b>	Partido Republicano da Ordem Social
<b>PRTB</b>	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PT do B</b>	Partido Trabalhista do Brasil
<b>PTC</b>	Partido Trabalhista Cristão
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>RCED</b>	Recurso Contra a Expedição de Diploma
<b>SDD</b>	Partido Solidariedade
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TRE</b>	Tribunal Regional Eleitoral
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>IDEA</b>	International Institute for Democracy and Electoral Assistance

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A GESTÃO ELEITORAL: ANÁLISE TEÓRICA DOS MECANISMOS DE PROCESSAMENTO DAS VOTAÇÕES E DAS COMPETIÇÕES ELEITORAIS EM REGIMES DEMOCRÁTICOS A PARTIR DA TERCEIRA ONDA DE DEMOCRATIZAÇÃO E O CASO BRASILEIRO .....	14
2.1	Os níveis da governança eleitoral e os órgãos de gestão eleitoral.....	18
2.2	Modelos de gestão eleitoral .....	23
2.3	Princípios essenciais da gestão eleitoral e suas conexões.....	25
2.4	O modelo brasileiro de gestão eleitoral.....	28
3	A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A CENTRALIDADE DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NAS DECISÕES POLÍTICAS EM REGIMES DEMOCRÁTICOS.....	33
3.1	O protagonismo do poder judiciário na separação de poderes.....	35
3.2	O surgimento e o fortalecimentos dos tribunais constitucionais no Século XX .....	38
3.3	O caso brasileiro: a jurisdição constitucional e o desenho institucional do Supremo Tribunal Federal na Constituição Federal de 1988.....	44
4	A SUPREMA CORTE BRASILEIRA NO NÍVEL DE ELABORAÇÃO DE REGRAS DA GOVERNANÇA ELEITORAL: JULGAMENTOS DE AÇÕES DO CONTROLE ABSTRATO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA ELEITORAL .....	52
4.1	As decisões de ações do controle abstrato julgadas pelo Supremo Tribunal Federal entre 2002 e 2022 em matéria eleitoral .....	57
4.2	Análise da atuação do Supremo Tribunal Federal como instância do <i>rule making</i> da governança eleitoral nas ações do controle abstrato em matéria eleitoral julgadas entre 2002 e 2022 .....	85
5	CONCLUSÃO.....	91
	REFERÊNCIAS.....	96
	APÊNDICE A .....	102

## 1 INTRODUÇÃO

Governos representativos democráticos envolvem, em alguma medida, eleições e, segundo Shaheen Mozaffar e Andreas Shedler (2002, p. 7), as eleições demandam mais do que simples votações, uma vez que é necessário garantir a existência de uma competição com regras definidas e respeitadas. Não basta que formalmente exista a possibilidade de votar, é necessário que essas eleições sejam livres e justas, sem manipulações para que exista um governo verdadeiramente democrático. Assim, Mozaffar e Shedler (2002) destacam a necessidade de que seja observada uma governança eleitoral, ou seja, um conjunto mais amplo de atividades, que cria e mantém o amplo quadro institucional em que a votação e a competição eleitoral têm lugar.

A governança eleitoral engloba três tipos principais de atividades: formulação de regras atinente às eleições (*rule making*); aplicação dessas regras (*rule application*) e a decisão de conflitos com base nas regras (*rule adjudication*) (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p.7), reunindo assim, as três funções básicas dos poderes estatais: elaborar leis, aplicar leis e solucionar conflitos com base nas leis.

A fase de elaboração das regras eleitorais funciona como a base para os outros níveis da governança eleitoral, na medida em que o nível de aplicação das regras, voltadas para a administração do processo eleitoral, bem como o nível de adjudicação dos conflitos, se desenvolverão tendo como marco referencial normativo aquilo que fora produzido no nível da elaboração das regras. Por conta disso, Mozaffar e Schedler (2002, p. 07) destacam haver um “meta-nível”, dentro do qual seria definido por meio de regras constitucionais quem possui a autoridade para elaborar as regras que estruturam a governança eleitoral, existindo, em regimes democráticos, uma disputa para definir quem detém o poder de definir as regras da governança eleitoral.

No Brasil, em tese, as três atividades da governança eleitoral são exercidas por um só órgão: A Justiça Eleitoral, ramo do Poder Judiciário. Todavia, é notório que o nível da elaboração de regras da governança eleitoral não é exercido exclusivamente pela Justiça Eleitoral, uma vez que a matéria eleitoral também é de competência normativa privativa do Congresso Nacional (artigo 22 da Constituição Federal de 1988) e que o Supremo Tribunal Federal (STF) participa do controle das regras que disciplina as eleições, atuando como único órgão responsável pelo controle de constitucionalidade concentrado no país, decidindo, em última instância, sobre a validade/invalidade das normas eleitorais.

A participação do Supremo Tribunal Federal exatamente neste nível da governança eleitoral torna-se um ponto extremamente curioso dentro deste campo de pesquisa. Segundo Vitor Ferraz Júnior Marchetti (2008), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) desempenha função e possui uma estrutura que o torna quase um auxiliar do STF em matéria eleitoral e, ao mesmo tempo, existe uma tendência de deferência do STF em relação às decisões do TSE, o que poderia indicar que o STF é um ator com pouco interferência efetiva na governança eleitoral, tendo em vista a relação bastante próxima ou coincidente, em muitos casos, entre os referidos tribunais.

Todavia, por outro lado, discute-se, cada vez mais, na comunidade acadêmica, sobre a centralidade que as cortes constitucionais vêm ganhando no sistema político de regimes democráticos, desde o final do século XX, e sobre o fenômeno da judicialização da política. No Brasil, tal tendência não é diferente, com pesquisas que apontam para essa atuação mais ativa do STF, tangenciando outros poderes da República. Oscar Vieira (2008), por exemplo, trabalha com a hipótese que o processo de expansão da autoridade dos tribunais constitucionais ao redor do mundo ganhou, no Brasil, dimensões mais acentuadas, por conta do Texto Constitucional de 1988 e da concentração de poderes jurisdicionais no Supremo Tribunal Federal, que vem fazendo com que o equilíbrio de poderes aqui esteja com seu eixo bem mais próximo da Suprema Corte.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo dimensionar a atuação do Supremo Tribunal Federal no nível de elaboração de regra (*rule making*), ao atuar, no controle de constitucionalidade concentrado, enquanto órgão integrante do sistema de governança eleitoral ao lado dos órgãos específicos da Justiça Eleitoral e do Poder Legislativo, nesse cenário de judicialização da política e centralidade das cortes constitucionais na separação de poderes.

A hipótese que orienta o trabalho é a que o Supremo Tribunal Federal tem efetiva participação no nível do *rule making* da governança eleitoral brasileira, sendo amplamente chamado pelos legitimados a decidir sobre a constitucionalidade/inconstitucionalidade de leis e resoluções, dando a última palavra em relação às regras das disputas eleitorais do país, por conta, não apenas do arranjo institucional brasileiro desenhado pela Constituição de 1988, mas também, de transformações ocorridas no decorrer do século XX, que culminaram na expansão do constitucionalismo sobre os demais ramos do direito, e numa maior subjetividade na interpretação das normas constitucionais, pautada em valores metajurídicos que ampliaram o poder dos juízes constitucionais na construção de normas, não necessariamente possuindo o mesmo sentido que lhes foi dado pelo órgão que a elaborou.

Dessa forma, o trabalho buscará desenvolver, na sua primeira parte, uma pesquisa exploratória sobre a governança eleitoral, apresentando seus níveis, os modelos de gestão eleitoral, princípios eleitorais e o modelo de gestão eleitoral brasileiro. A segunda parte da dissertação desenvolverá uma análise teórica sobre a judicialização da política e a centralidade das cortes constitucionais em regimes democráticos, tentando desvendar as razões e características desses fenômenos de maneira geral e investigando especificamente o caso brasileiro. Por fim, a terceira etapa do trabalho apresenta uma pesquisa jurisprudencial de casos decididos pelo Supremo Tribunal Federal, em ações do controle de constitucionalidade concentrado, entre os anos de 2002 e 2022, de modo a investigar a atuação do Corte no *rule making* da governança eleitoral brasileira.

## **2 A GESTÃO ELEITORAL: ANÁLISE TEÓRICA DOS MECANISMOS DE PROCESSAMENTO DAS VOTAÇÕES E DAS COMPETIÇÕES ELEITORAIS EM REGIMES DEMOCRÁTICOS A PARTIR DA TERCEIRA ONDA DE DEMOCRATIZAÇÃO E O CASO BRASILEIRO**

Conforme sustentado por Andreas Schedler (2002, p.103), “à medida que os regimes políticos passam do autoritarismo à democracia, as eleições devem marcar a ruptura institucional com o passado autoritário” (tradução nossa<sup>1</sup>). Essa afirmativa pode levar, em um primeiro momento, a uma ideia de que em regimes autoritários não ocorrem eleições, sendo essa uma característica própria das democracias. Porém, isso não é verdade.

O processo eleitoral, ao longo da história, não necessariamente ocorreu dentro de regimes democráticos, em que a liberdade de associação, de expressão e pensamento garantiam a um universo significativo de pessoas o direito de escolher seus representantes (DAHL, 2001). Em regimes não democráticos, apesar de não ser a regra, também podem ocorrer eleições, as quais, porém, não ocorrerão dentro de um contexto social, político e institucional semelhante ao democrático. Em ambos os casos, as eleições terão como finalidade a justificação ou legitimação do exercício do poder, seja no pleno interno ou perante a comunidade internacional.

Em verdade, a passagem de um regime autoritário para um democrático não ocorre de forma instantânea e tranquila. Trata-se de um processo longo, tortuoso, permeado de conflitos no âmbito interno, dentre outros obstáculos que devem ser vencidos. E nesse contexto as eleições irão desempenhar um papel fundamental para a consecução desse objetivo. Adotando a teoria procedimentalista de democracia sustentada por Joseph Schumpeter (2017, p. 407), “a democracia parece implicar um método reconhecido pelo qual se leva a cabo a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único de que as comunidades de qualquer magnitude dispõem”.

Essa transição de regimes políticos, segundo Samuel Huntington (1994), pode ocorrer de forma isolada em um determinado país, ou ainda é possível que ocorra em cadeia, formando uma espécie de onda de democratização. No mundo moderno, ainda segundo ele, teriam ocorrido três ondas de democratização, em períodos distintos da história, com motivações peculiares em cada uma delas, e não tendo necessariamente os países obtidos

---

<sup>1</sup> As political regimes move from authoritarianism to democracy, “founding elections” are supposed to mark the institutional break with the authoritarian past.

resultados semelhantes, sendo que em algumas situações o resultado do processo sequer foi uma democracia (SCHEDLER, 2002, p. 23).

Ao tratar da terceira onda de democratização, iniciada em 1974, Huntington (1994) explica que é nela que se insere o processo político de democratização brasileira. Dentre os fatores que teriam contribuído decisivamente para esse processo, Huntington (1994, p. 111) destaca o: i) elevado nível de bem estar econômico, que teria contribuído com uma ampliação no nível de alfabetização e urbanização; ii) crescimento da classe média; iii) desenvolvimento de valores e ações favoráveis à democracia; iv) influência da igreja católica que foi pressionada a se opor a regimes não democráticos; v) influência de práticas democráticas implementadas no âmbito da Europa e Estados Unidos da América; iv) efeito “bola de neve” que o surgimento de regimes democráticos em alguns países tidos como referências surtiu sobre outros.

O enfoque do presente trabalho, no entanto, não está nas causas de natureza sociais, econômicas ou políticas que possibilitaram a democratização em Estados com diferentes formas de organização políticas, que integraram a mencionada “terceira onda democrática” e os distintos resultados alcançados nos respectivos processos. Desse fenômeno político de amplitude transnacional, o que se pretende destacar é uma característica comum que ocorreu em todos os países, que foi a existência de uma luta pelo poder, entre grupos internos, que se colocavam uns a favor e outros contra a democracia (HUNTINGTON, 1994, p. 124).

E quando se fala de luta não se quer dizer conflitos armados e violentos, pois no caso da terceira onda os níveis de violência foram considerados baixos, sendo dois os motivos principais apontados por Huntington (1994) para explicá-la: i) a tolerância entre os grupos antagônicos, e; ii) a realização de eleições. Não se pode imaginar, no entanto, que estas eleições ocorressem de forma perfeita, ou seja, com respeito às regras definidas e igualdade de oportunidades entre concorrentes. É fato que, mesmo dentro desse contexto de definição política por meio de eleições, grupos de poder não democráticos tentaram participar dessa arena eleitoral, lançando mão de artifícios para evitar surpresas nos resultados, buscando controlar e manipular o processo, o que foi denominado por Schedler (2002, p. 104) de “menu da manipulação eleitoral”, o qual seria composto por: i) fraude; ii) repressão política; iii) manipulação das regras de representação; iv) manipulação dos espaços e atores políticos; v) extrema desigualdade nas disputas. Essa mesma abordagem é feita por Huntington (1994, p. 183), que destaca a atuação dos governos autoritários, na tentativa de manipular procedimentos eleitorais e na promoção de fraudes eleitorais.

Em uma fase de transição entre regimes não democráticos para uma democracia, é natural que resistências ocorressem. Entretanto, essa tentativa de manipulação dos processos eleitorais pelos grupos então dominantes, impôs obviamente, dificuldades ao processo de consolidação democrática, na medida em que a manipulação de eleições (ou sua tentativa) tem o condão de retirar a credibilidade do pleito, e desse modo dificultar a aceitação dos resultados, sobretudo por parte das oposições, naturalmente receosa da utilização do poder por parte dos governantes autoritários.

Apesar desse ambiente de desconfiança, Huntington (1994, p. 118) destaca que o diálogo e a negociação, aberta ou oculta, foi uma marca da terceira onda de democratização. Para que isso fosse possível, tem destaque a relevância da predominância da tolerância entre grupos antagônicos e a moderação nas ações e manifestações, em detrimento dos atos de violência.

Em abordagem sobre a estabilidade democrática nos Estados Unidos, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018, p. 103) também destacam a relevância da i) tolerância mútua e das ii) reservas institucionais. Sobre a primeira, destacam a aceitação dos resultados em decorrência do respeito pelas regras do jogo previamente estabelecidas. Já as reservas institucionais estariam relacionadas com a prudência e autocontenção que devem prevalecer sempre, até mesmo nas situações em que a letra da lei permita determinados comportamentos, mas que a implementação destes possa gerar o rompimento da confiança política. Observa-se, portanto, que há uma relação de proximidade entre esses dois elementos essenciais para a estabilidade democrática. Tanto é que, segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 110), grandes colapsos democráticos ocorreram quando esses dois suportes da democracia se degradaram.

E como requisito essencial para a tolerância e a confiança política dentro de uma sociedade, é imprescindível que as regras sejam estabelecidas, respeitadas e possibilitem que o poder seja exercido de forma temporária, possibilitando que ao final de ciclos previamente estabelecidos, os cidadãos possam deliberar e escolher a forma como deve ser conduzido a comunidade da qual participa. É justamente isso que possibilita o processo eleitoral. A importância deste é enfatizada por Huntington (1994, p. 174), ao afirmar que as eleições “são a maneira pela qual a democracia opera. Tendo sido o meio essencial na terceira onda, de enfraquecer e acabar com os regimes autoritários.”

Destacando mais de uma dezena de casos ocorridos em países que integraram a terceira onda, inclusive o Brasil, Huntington (1994, p. 178) mostra que os governantes autoritários daqueles países não obtiveram sucesso, seja por terem perdido as eleições ou pelos resultados muito mais desfavoráveis do que poderiam prever. Três estratégias foram

destacadas por Huntington (1994, p.183-184) como tendo sido adotadas pelos grupos autoritários da terceira onda de democratização para tentar manipular os resultados. Primeiro, a alteração das datas dos pleitos. Acreditavam que antecipando os pleitos, o governo seria beneficiado por não dar tempo à oposição de se articular, caso os pleitos demorassem mais tempo para ocorrer. Segundo, lançando mão de manobras para enfraquecer a oposição, através da alteração no sistema eleitoral (regras), usando poder político e econômico do governo, dentre outros artifícios. Por fim, caso fosse necessário, partiam para o extremo das fraudes e do roubo da eleição.

Sobre o caso brasileiro, Huntington (1994) destaca que, em um período de uma década, o governo procedeu com a revisão de diversas leis eleitorais, na tentativa de impedir o fortalecimento da oposição, e no entanto, mesmo criando dificuldades a tais grupos, estes tiveram êxito em várias eleições e conseguiram se consolidar politicamente, como nas eleições para o congresso brasileiro ocorridas em novembro de 1974, em que o Partido do Movimento Democrático brasileiro - PMDB<sup>2</sup> de forma surpreendente conseguiu duplicar o números de representantes na Câmara dos Deputados e ampliou o seu controle sobre o número de Assembleias Legislativas nos Estados, saindo de apenas uma para seis.

Portanto, mesmo em ambiente político impregnado de autoritarismo e insegurança jurídica, no qual fraudes e tentativas de manipulação eram constantes, os resultados se mostravam surpreendentes e colocava em evidência a importância das eleições para a legitimação do poder político. Se a fonte do poder é difusa, por óbvio que as escolhas não poderiam ser antecipadas ou previstas. A imprevisibilidade nos resultados eleitorais é, dessa forma, uma característica dos regimes democráticos, e com ela não convivem em harmonia aqueles que não encontram no povo a legitimação do poder.

É evidente que não se está a dizer que a única fonte de legitimação do poder seja por meio de uma eleição, mas na esteira do que sustentam (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 05), as disputas eleitorais competitivas são uma marca indelével da democracia representativa moderna, que se materializa na participação de um grande número de pessoas, mobilizadas e manifestando suas vontades, para escolha e destituição de governos. Essa aceitação do processo e dos seus resultados só será possível se estes forem incertos. Em verdade, Mozaffar e Schedler (2002, p. 06) destacam o paradoxo que há entre a incerteza dos resultados e a certeza processual, na medida em que para se garantir uma prévia indeterminação nos

---

<sup>2</sup> Atualmente denominado Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

resultados eleitorais é necessário a fixação de regras de forma objetiva e estável, garantindo uma ampla participação políticas, iguale de oportunidades entre os competidores.

Como já ressaltado anteriormente, os atores autoritários tendem a atuar no processo eleitoral através de um conjunto de ações que vão desde as fraudes, intimidações, manipulação de regras, de forma a reduzir as incertezas políticas e garantir resultados que lhe sejam favoráveis. Por outro lado, aqueles que se colocam ao lado dos valores democráticos, inclusive as instituições, deverão buscar garantir a incerteza nos resultados. E, de acordo com Mozaffar e Schedler (2002, p. 06) uma das formas de se ter sucesso nessa pretensão é através da governança eleitoral.

## **2.1 Os níveis da governança eleitoral e os órgãos de gestão eleitoral**

O termo “governança eleitoral”, em um primeiro momento, pode induzir a uma associação com o sentido comumente explorado da governança, com ênfase na regulação, tanto no setor privado como público, relacionado a questões internas de organização e gestão de empresas ou organismos públicos. Daí a importância de analisar o ambiente social e político em que se estabeleceu o seu conceito teórico, para compreender a sua importância prática.

Como destacado, no decorrer do processo de transição democrática ocorrido a partir de 1974, denominado por Huntington (1994) de terceira onda democrática, ficou evidenciado um conflito entre atores não democráticos e democráticos, no qual os primeiros buscavam mitigar as incertezas dos resultados eleitorais, e os últimos buscam reduzir a incerteza das regras eleitorais, na situação paradoxal apresentada por Mozaffar e Schedler (2002, p. 07). Daí, pode-se afirmar que a certeza e estabilidade das regras eleitorais constitui um fator essencial para se garantir a incerteza democrática, sendo a função da governança eleitoral, portanto, a: institucionalização da incerteza eleitoral.

Assim, segundo Mozaffar e Schedler (2002, p. 07), a governança eleitoral “é o conjunto amplo de atividades que cria e mantém o amplo arcabouço institucional em que se processa a votação e a competição eleitoral.” Esse conceito, inobstante sua objetividade, é amplamente aceito e utilizado em outros estudos sobre o assunto (FERRAZ JÚNIOR, 2008). Além da vanguarda em analisar o assunto de forma metodológica e sistematizada, o conceito aqui utilizado como referência teórica expõe dois aspectos da governança que serão melhores detalhados neste trabalho: o primeiro é a impossibilidade de se definir previamente todas as

atividades que estruturam a governança eleitoral; o segundo, deixa claro a finalidade da governança que é de garantir a higidez do processo de votação e competição eleitoral.

Apesar de importância da governança, o desenvolvimento de estudos sobre esse tema foi negligenciado por bastante tempo. Um dos motivos destacados por Mozaffar e Schedler (2002) é o pouco interesse dos países com democracias mais estáveis sobre o tema, já que nesses Estados normalmente ocorrem dentro da “margem de erro” das eleições. É que, segundo Mozaffar e Schedler (2002, p. 05), diante da complexidade de um processo eleitoral, composto por diversas etapas que vão desde o alistamento e cadastro de eleitores, passando pela organização da votação e apuração dos resultados, tudo conduzido por pessoas – naturalmente falíveis – as falhas são inevitáveis, porém esperadas.

De fato, não há na literatura político-jurídica um número grande de estudos sobre o tema, e mesmo trabalhos abrangentes sobre modelos de democracia como o de Arend Lijphart (2019), que elenca diversos fatores ou critérios para aferição do nível de democracia, nada diz a respeito da governança eleitoral. No entanto, podemos elencar dois marcos histórico-políticos recentes que contribuíram para o reconhecimento da sua importância e torná-la um objeto de estudo de forma sistemática e metodológica. O primeiro já tratamos no presente trabalho, que foi a terceira onda democrática, a partir do ano de 1974 (HUNTINGTON, 1994). E, mais recentemente, no ano 2000, a eleição presidencial americana mostrou que, mesmo em países tidos como democraticamente consolidados e, até então, sem um histórico recente de contestação de resultados eleitorais, o debate sobre as regras que regem o processo eleitoral também possui relevância (MOZZAFAR; SCHEDLER, 2002, p. 05).

Por isso que a governança eleitoral é praticamente imperceptível quando os mares da política estão calmos, se mostra imprescindível quando os defeitos do processo vêm à tona. Por essa razão é que nos Estados sem muita tradição democrática – e aqui se deu destaque àqueles que integraram a terceira onda democrática – algumas mazelas eleitorais como manipulação de regras, procedimentos e as fraudes são recorrentes, a governança eleitoral tem fortalecido o seu caráter de essencialidade para a consolidação democrática.

Como destacam Mozaffar e Schedler (2002, p. 06), a existência de uma governança eleitoral estruturada não garante a higidez do processo eleitoral e que os resultados obtidos sejam os mais legítimos, pois existem muitas “variáveis sociais, econômicas e políticas que afetam o processo, a integridade e o resultado das eleições”. Porém, a despeito disso, destacam que: “(...) boas eleições são impossíveis sem governança eleitoral”.

A sistematização da governança eleitoral em níveis foi realizada por Mozaffar e Schedler (2002), a partir da compreensão de todas as etapas que norteiam o processo eleitoral.

Eles definiram critérios e, dessa forma, agrupar as funções em níveis específicos de atuação. Podemos afirmar, pois, que há dois critérios que são bastante específicos, e outro de caráter residual. No primeiro caso, temos a elaboração de regras, que foi denominado como *rule making*, e a adjudicação de conflitos, que foi definido como *rule adjudication*. Assim, aquilo que não estiver relacionado a nenhum desses dois aspectos, estará no nível da administração do processo, ou *rule application*.

Nesse primeiro nível da governança são elaboradas as regras relacionadas com o processo eleitoral de uma forma ampla. Ou seja, tanto as regras que irão reger o processo eleitoral propriamente dito como as que organizam e estruturam os organismos eleitorais e a respectiva forma de atuação. Estão vinculados a esse nível de atuação, por exemplo, as regras sobre condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade, regras de representatividade, composição dos órgãos parlamentares, desenho e dimensão dos distritos, regras de financiamento e prestação de contas, de propaganda eleitoral, regras processuais, composição dos órgãos eleitorais, regras gerais sobre partidos políticos, dentre outras dessa mesma natureza.

Observa-se, portanto, que a diversidade de regras relacionadas ao *rule making* demonstram a complexidade e a dimensão ampla da governança eleitoral. Nesse sentido, Mozaffar e Schedler (2002, p. 07) destacam que os estudiosos dos sistemas eleitorais se concentram quase que exclusivamente nas consequências políticas das regras que regem a competição eleitoral. E, por outro lado, o estudo da governança eleitoral se detém sobre um número mais amplo de regras eleitorais, inclusive na origem e funcionamento das instituições políticas.

A fase de elaboração das regras eleitorais é, portanto, a base para os outros níveis da governança eleitoral, na medida em que o nível de aplicação das regras, voltadas para a administração do processo eleitoral, bem como o nível de adjudicação dos conflitos, se desenvolverão tendo como marco referencial normativo aquilo que fora produzido no nível da elaboração das regras (ou *rule making*).

A essencialidade da definição das regras é ressaltada por Mozaffar e Schedler (2002, p. 07), que inclusive destacam haver um “meta-nível”, superior a todos os três mencionados, e dentro do qual seria definido por meio de regras constitucionais quem possui a autoridade para elaborar as regras que estruturam a governança eleitoral. Segundo os autores, dentro do processo de transição democrática há uma luta intensa não apenas na definição das regras, mas sobretudo em quem detém o poder de definir essas regras (2002, p. 07). Em verdade, pode-se dizer que essa disputa pelo monopólio do “meta-nível” se faz permanente, mesmo

que na maior parte do tempo ele permaneça em estagio de latência, mas o fato é que o interesse pela prerrogativa de definir as regras das disputas eleitorais é inerente ao ambiente político.

No nível das regras de aplicação se concentram uma gama de ações e funções relacionadas ao aspecto mais burocrático da Governança Eleitoral, na medida em que trata da coordenação das tarefas executadas por uma grande quantidade de pessoas envolvidas, no exercício de diversas funções, que irão convergir para a boa organização e funcionamento da competição eleitoral.

No nível das regras de adjudicação, a governança eleitoral trata da mediação e solução de controvérsias decorrentes do processo e os resultados de votação e competição eleitoral. De acordo com Mozzafar e Schedler (2002, p. 12), as regras de julgamento envolvem proeminentemente a resolução de disputas que surgem das ambiguidades das regras eleitorais complexas e problemas operacionais na sua implementação. Destacam, ainda que, ao fornecer mecanismos para melhorar os erros eleitorais e a gestão pacífica dos conflitos políticos resultantes, a adjudicação imparcial e expedita das disputas representa uma pedra angular da legitimidade das eleições.

Apesar da utilização do termo nível de governança (*level*, no texto original), verifica-se a ausência de qualquer conotação de sobreposição funcional ou hierárquica entre os diferentes níveis. Em verdade, a teoria de Mozzafar e Schedler (2002), na busca de proporcionar melhores condições para o estudo e pesquisa sobre o tema, sistematizou a governança eleitoral de forma segmentada, mas que embora agrupadas em níveis distintos, mantém uma relação de interdependência. De forma que para que sejam aplicadas as regras é preciso previamente que sejam elaboradas, e daí já se tem a nítida interdependência entre esses dois níveis. Além disso, a solução de conflitos é precedida pelo surgimento e identificação desses, que irão ocorrer justamente na aplicação das regras ou na interpretação destas, o que demonstra por sua vez a relação do nível de adjudicação com os outros dois.

Segundo Mozzafar e Schedler (2002, p. 08), na fase de aplicação das regras há que se observar e conciliar três “imperativos conflitantes”: i) eficiência; ii) neutralidade política; iii) responsabilidade pública.

Acerca da eficiência, têm-se que a magnitude e a complexidade do processo eleitoral, o qual se desenvolve pela força de trabalho de inúmeros colaboradores, em um espaço de tempo reduzido, pode ser uma combinação perfeita para o cometimento de erros ou falhas que comprometem o resultado pretendido. Assim, o planejamento e padronização de procedimentos, a especialização das funções exercidas pelos órgãos eleitorais e dos

colaboradores que executam as tarefas, dentre outros fatores relacionados à gestão, contribuem para a eficiência pretendida.

Quanto à neutralidade política, trata-se de um requisito essencial de legitimação e credibilidade do processo. Os resultados das disputas eleitorais não serão aceitos pelos competidores, sobretudo pelos grupos de oposição, se os organismos que conduzem o processo não demonstrarem um grau adequado de neutralidade política.

Por fim, quanto à responsabilidade pública, Mozaffar e Schedler (2002, p. 11) fazem uma interessante abordagem acerca da discricionariedade que há na aplicação das regras de governança, decorrentes da ambiguidade e indeterminação das regras eleitorais. O ideal de mecanização da aplicação das regras não pode ser alcançado na sua plenitude, podendo gerar o comprometimento da eficiência e neutralidade política. Esse quadro, portanto, torna a responsabilidade pública, por parte daqueles que irão atuar na gestão do processo, um requisito essencial para a sua higidez.

Esses três requisitos, em verdade, não podem ser associados apenas ao nível da aplicação das regras, como proposto por Mozzafar e Schedler (2002). Embora em diferente intensidade, por conta das peculiaridades das atividades de cada um dos níveis, que em maior ou menor medida são pautadas por um ou outro(s) desses imperativos de conduta, mas não há como entender que todos os outros dois níveis de governança eleitoral (*rule making* e *rule adjudication*), poderão ser desempenhados sem que a eficiência, a neutralidade e a responsabilidade pública sirvam como norte de atuação.

Todas essas atividades convergem para formar uma rede complexa de ações voltadas para garantir o equilíbrio dos processos de votação e credibilidade dos resultados, e precisam ser praticadas por um ou mais órgãos, devidamente organizados dentro de um arranjo institucional, que lhes propicie resultados efetivos. Segundo o *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* - IDEA (2014), não há uma uniformidade de configuração ou estrutural nesses órgãos, alguns possuindo o formato de Comissão Eleitoral, de Departamentos de Eleições, Conselho Eleitoral, dentre outras inúmeras possibilidades. Dessa forma, todas essas nomenclaturas podem ser espécies de um *Electoral Management Board* – EMB, termo cunhado para se referir ao que denominamos Órgão de Gestão Eleitoral - OGE.

De acordo com o IDEA (2014, p. 05), um EMB “é uma organização ou órgão que tem o único propósito e é legalmente responsável por gerir alguns ou todos os elementos que são essenciais para a condução de eleições e instrumentos de democracia direta.” Dentre os elementos essenciais destacados apenas de forma exemplificativa pelo IDEA (2014, p. 05),

estão: i) determinar quem pode votar e ser votado; ii) receber e validar candidaturas; iii) contagem de votos; iv) apuração de votos.

Importante observar que, inobstante o estudo do IDEA (2014) não fazer menção ao termo governança eleitoral, as funções atribuídas aos Órgãos de Gestão Eleitoral – OGE demonstram que há uma relação de complementariedade entre ambos, na medida em que são esses órgãos são os elementos essenciais na estruturação da governança eleitoral, na medida em que serão eles que irão desempenhar as diversas tarefas essenciais para o desenvolvimento da competição eleitoral e garantir a incerteza dos resultados eleitorais.

Essas funções e outras que eventualmente se mostrem essenciais para a estruturação e desenvolvimento do processo eleitoral, poderão se concentrar em um único OGE ou em vários, sendo que estes podem ser autônomos ou constituir uma unidade inserida na estrutura de uma instituição maior, que não obrigatoriamente seja específica para o desempenho de função eleitoral.

## **2.2 Modelos de gestão eleitoral**

A diversidade entre os EMB's dos diferentes países que realizam eleições é uma realidade muito bem retratada no anexo A no estudo desenvolvido pelo IDEA (2014), que reuniu os dados referentes a 217 (duzentos e dezessete) países, estabelecendo três modelos de gestão eleitoral: a) modelo independente; b) modelo governamental; c) modelo misto.

A partir de uma análise comparada desses países, o IDEA (2014) definiu três grandes modelos de gestão eleitoral, sem fazer qualquer juízo acerca da qualidade de cada um dos modelos implementados nos respectivos países. Trata-se de um retrato fiel da heterogeneidade política, cujos arranjos institucionais relacionados ao processo político são bastante influenciados por aspectos políticos, econômicos e sociais de ordem interna. É possível afirmar que nenhum país, por mais próximo que seja territorialmente de outro, ou que lhe tenha sido colônia em passado recente, utiliza exatamente a mesma configuração na estruturação dos órgãos eleitorais.

O modelo independente é observado nos países em que as eleições são organizadas por um OGE institucionalmente independente e, portanto, com autonomia do poder executivo. Os seus membros não são oriundos do poder executivo e possuem orçamento próprio, fatores que são preponderantes para garantir essa autonomia característica do modelo. Como já destacado, considerando a grande variedade de configurações dos órgãos nos países catalogados, mesmo entre aqueles que podem ser classificados como detentor de um modelo independente, tem-se diferentes configurações. Como exemplo, o estudo do IDEA (2014, p.

07) destaca a possibilidade de haverem dois órgãos independentes com atribuição de organização dos pleitos eleitorais, sem subordinação entre os mesmos, cabendo a um deles tomar decisões políticas sobre as eleições e ao outro a execução propriamente dita. O modelo independente é utilizado na maioria dos países (aproximadamente 63%), inclusive no Brasil.

O modelo governamental, como a nomenclatura atribuída já sugere, é o oposto do independente, já que nos países que o adotam as eleições são organizadas e executadas pelo próprio poder executivo, através de um Ministério ou de outra entidade que lhe seja integrante ao qual seja atribuída essa função. Dessa condição decorre que a origem dos seus membros será o próprio poder executivo, através de nomeação discricionária, e a ausência de autonomia financeira-orçamentária. De acordo com o IDEA (2014), esse modelo é utilizado por aproximadamente 23% dos países, sendo muitos deles com um perfil de democracia há muito consolidada, como por exemplo: Dinamarca, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e Suécia.

Por fim, o modelo misto, que, de forma paradoxal, será composto por um órgão de natureza independente e outro governamental. Destaca-se que há independência entre esses órgãos, possuindo cada um funções definidas, porém com margem para atritos entre os mesmos. Via de regra, caberá ao órgão governamental a administração do processo eleitoral, sob a supervisão do órgão independente. Dentre os 3 (três) modelos, é utilizado por aproximadamente 12% dos países catalogados pelo IDEA (2014), em patamar inferior aos demais. Como exemplo de Países que utilizam esse formato, temos: França, muitas ex-colônias Francesas como Mali e Senegal, além de Japão e Espanha.

Segundo o IDEA (2014), o modelo de gestão eleitoral implantado em um país constitui um fator relevante para os resultados alcançados pelo OGE, entretanto não é a única condição para se atingir o objetivo de garantir uma disputa eleitoral organizada e com credibilidade. O ambiente político-social será, de igual modo, decisivo para o bom funcionamento dos OGE. À exemplo disso, podemos citar o caso do Afeganistão, o qual adota um modelo que, em tese, está classificado no documento elaborado pelo IDEA como sendo do tipo Independente. De igual modo, o Canadá também adota o modelo Independente. E, no entanto, não há necessidade de muito esforço para concluir que um processo eleitoral no Afeganistão longe está de poder ser comparado, em termos de qualidade e credibilidade, com uma disputa eleitoral no Canadá. Portanto, não necessariamente todas essas vantagens e desvantagens elencadas se apresentarão em todos os países que vieram a adotar um ou outro modelo.

Um outro critério de subclassificação desses modelos leva em consideração a forma de composição dos membros do OGE, e leva em consideração a forma de recrutamento destes.

Assim, Vitor Marchetti Ferraz Júnior (2008, p. 28) apresenta três modelos, com base nesse critério: a) Especializado, composto por integrantes sem vinculação Governamental ou partidário, normalmente escolhidos por critérios técnicos, podendo ter eventualmente vinculação com alguma entidade da sociedade civil; b) Partidário, em que os membros são recrutados dentro dos Partidos Políticos, em decorrência deste vínculo. A lógica desse modelo é delegar aos próprios partícipes do processo eleitoral a organização e execução das funções eleitorais, na perspectiva de que são eles os maiores interessados na regularidade do pleito; c) Combinado, onde alguns membros são recrutados tanto por critérios técnicos e outros seguindo o critério da vinculação partidária.

### **2.3 Princípios essenciais da gestão eleitoral e suas conexões**

O IDEA (2014, p. 21) destaca os princípios informadores da gestão eleitoral, independentemente do modelo adotado. Eles formam a base da administração eleitoral e são essenciais para a garantia da integridade e credibilidade do processo eleitoral. Quais sejam: a) independência; b) integridade; c) imparcialidade; d) transparência; e) eficiência; f) profissionalismo; g) preocupação com o serviço. A seguir uma breve abordagem sobre os aspectos essenciais relacionados a cada um dos princípios elencados.

A independência pode se apresentar dentro de um contexto estrutural, significando uma autonomia do OGE em relação à estrutura administrativa governamental. Por outro lado, o real significado deste princípio está relacionado com a outra vertente da independência, a funcional.

Nesse sentido, indene de dúvidas que no modelo independente, em que os membros do OGE não são escolhidos e nem subordinados ao poder executivo, e até mesmo no modelo misto, essa independência funcional terá maior probabilidade de ser observada na prática. No entanto, como já explicado, é difícil falar sobre padrões de comportamento em matéria de gestão eleitoral. Assim, mesmo no caso de países que adotam o modelo governamental essa independência no cumprimento das funções de gestão poderá existir, desde que haja compromisso público e idoneidade por parte daqueles que desempenham a função de gestor eleitoral. E, nesse sentido, o IDEA (2014) cita o caso da Irlanda do Norte. Porém, como destacado anteriormente, países como Dinamarca, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e Suécia utilizam o Modelo Governamental de gestão eleitoral, sem histórico de quebra da credibilidade dos processos eleitorais nesses Países.

Importa destacar a menção que o IDEA (2014, p. 21) faz acerca da liderança do OGE, destacando o Papel do Judiciário como garantidor dessa independência quando a função de

comando da gestão eleitoral é exercida por aquele poder. É o caso do Brasil, por exemplo. Em tese, segundo o IDEA (2014) o judiciário afastaria a interferência de partidos e também do governo sobre a gestão eleitoral, visto ser tido como o poder mais isento e independente. Entretanto, quando o Poder Judiciário em determinado país não possui garantias e prerrogativas aos seus membros para exercer suas funções, ou quando há forte histórico de corrupção sobre aquele poder, essa Independência pretendida não será alcançada.

Quanto à integridade, têm-se que os Órgãos de Gestão Eleitoral – OGE são as peças fundamentais na garantia da higidez do processo eleitoral, mas a sua atuação depende do componente humano que o integra. O exercício das inúmeras funções de gestão eleitoral deve ser constantemente controlado e monitorado, de forma a se garantir um elevado padrão de integridade institucional. De forma que comportamentos movidos por interesses pessoais, como por exemplo de ordem política, não podem ser tolerados, devendo ser identificados e corrigidos imediatamente.

A imparcialidade significa tratar todos os participantes do processo eleitoral de forma igual, justa e seguindo as regras estabelecidas. Trata-se, portanto, de um princípio complementar ao da independência funcional, visando atingir o objetivo de garantir a integridade e credibilidade das eleições. De forma que as mesmas observações no tocante à correlação entre o modelo adotado e a independência feitas anteriormente se aplicam à imparcialidade.

Segundo o IDEA (2014, p. 22) essa imparcialidade pode ser garantida através do arcabouço normativo e do modelo estrutural de OGE, porém se faz imprescindível que o comportamento e atitudes, tanto individual dos membros como institucional do OGE, busquem o cumprimento das máximas da imparcialidade no cumprimento de seus deveres. E aqui mais uma vez temos a importância do aspecto subjetivo, com o compromisso público de seus membros, para alcançar os objetivos do OGE. Um ponto essencial da Imparcialidade, destacado pelo IDEA (2014, p. 22) diz respeito à percepção desta. Assim, não basta seguir as leis e tratar a todos com igualdade e justiça, é “importante que o público perceba os OGE’s como imparciais”. De fato, a credibilidade tem como pressuposto a percepção da imparcialidade do processo eleitoral. E para isso, é fundamental a transparência da gestão.

Sendo a transparência um fator fundamental para a percepção popular da imparcialidade do processo, a sua falta levará a fragilização deste, gerando suspeitas de manipulações ou fraudes. Tem dupla relevância: primeiro por permitir o acompanhamento de todas as etapas em que se desenvolve o processo eleitoral, transmitindo assim segurança aos partícipes e população em geral. Segundo, possibilita que eventuais falhas ou mesmo má-

condutas sejam contestadas. Permite, portanto, que o público tenha a oportunidade de escrutinar as decisões e motivações do OGE. A transparência se mostra uma peça-chave dentro do processo eleitoral, importante tanto para reforçar a percepção da imparcialidade e garantir o controle da integridade, como também é fundamental para assegurar a eficiência da gestão eleitoral.

De acordo com o IDEA (2014, p. 24) a eficiência se confunde com o sucesso na atuação do OGE, sendo três requisitos essenciais para isso: i) competência; ii) integridade; iii) eficiência. Essas qualidades reforçam a percepção de imparcialidade e credibilidade no público. Mas para que esse objetivo de sucesso ou eficiência seja atingido, é fundamental a qualificação da gestão e dos gestores, de modo a racionalizar e otimizar a utilização de recursos financeiros e, ainda, incorporando de forma permanente os novos recursos tecnológicos nos processos eleitorais.

Não há uma correlação direta entre o modelo implementado e os resultados alcançados, mas um OGE composto seguindo critério técnico-especializado ele terá maior probabilidade de desenvolver uma gestão eficiente do que um OGE integrado por membros designados apenas por questões políticas. Entretanto, independente da classificação do OGE, para operar de forma eficiente será imprescindível o comprometimento institucional dos seus membros.

O profissionalismo está entrelaçado com a eficiência. Pode ser dito que será o meio de atuação profissional que possibilitará uma gestão eficiente. E, para tanto, se faz necessário o que já foi posto anteriormente acerca da implementação de procedimentos e execução por pessoal técnico-especializado e, sobretudo, comprometido com o a consecução da higidez do processo. O IDEA (2014, p. 24) também atribui ao profissionalismo na gestão eleitoral o caráter de essencialidade na percepção do público acerca de correção do processo e, via de consequência, ampliando a confiança e credibilidade sobre este. E o efeito inverso também ocorre, na medida em que a falta de profissionalismo propiciará um ambiente favorável às fraudes e corrupção na eleição.

Por fim, o IDEA (2014, p. 25) destaca a preocupação com o serviço como um dos princípios fundamentais da gestão eleitoral. E, na mesma esteira dos demais, está relacionado à qualidade do processo, desenvolvendo-se na busca incessante de dialogar com os usuários dos serviços prestados pelo OGE, de forma que a partir desse *feedback*, ter elementos para avaliar a qualidade do serviço ou promover aprimoramentos nas rotinas e procedimentos eleitorais.

Como é possível observar, todos os princípios destacados pelo IDEA (2014) como sendo essenciais para a gestão do processo eleitoral merecem essa qualificação. Entretanto, é importante destacar que eles formam também uma cadeia essencial, em que um complementa o outro, com um objetivo em comum que é a obtenção de um processo eleitoral limpo, equilibrado, imparcial, eficiente e que inspire confiança e credibilidade no público, de forma a legitimar as deliberações políticas.

Conclui-se, portanto, que o termo governança eleitoral cunhado por Mozzafar e Schedler (2002), ao se referirem ao “conjunto amplo de atividades que cria e mantém o amplo arcabouço institucional em que se processa a votação e a competição eleitoral”, está em sintonia com o estudo desenvolvido pelo IDEA (2014), reforçando a importância de se estudar e desenvolver mecanismos de organização e atuação por parte de Organismos Eleitorais criados e mantidos com a finalidade de garantir a integridade das eleições.

No caso brasileiro, o Órgão de Gestão Eleitoral – OGE é a Justiça Eleitoral, criada em 1932. Temos, portanto, um modelo que, segundo os critérios classificatórios do IDEA (2014), é do tipo Independente, já que o nosso OGE não integra a estrutura do Poder Executivo. E, além disso, é subclassificado como de natureza técnico-especializado, tendo em vista que os seus membros não são recrutados em decorrência de vinculação partidária ou indicados pelo Governo. Segundo Ferraz Júnior (2008), essas duas características do modelo de brasileiro – com o OGE integrante do Poder Judiciário e forma de sua composição, além de particularizá-lo, irá induzir a consequências práticas que favorecem o excesso de judicialização do processo e fortalecimento do Supremo Tribunal Federal – STF dentro do arranjo institucional da Governança.

## **2. 4 O modelo brasileiro de gestão eleitoral**

Vitor Marchetti Ferraz Júnior (2008) aborda a judicialização da política dando ênfase a questão procedimental da democracia (SCHUMPETER, 2017), ou seja, ao estabelecimento das regras que irão reger as disputas de poder dentro da sociedade, em detrimento da abordagem que foca no aspecto substancial - das decisões políticas em si - em que o Poder Judiciário atuaria dentro do campo reservado ao legislativo, e, sobretudo ao executivo, na elaboração e implementação de políticas públicas.

E, de fato, essa compreensão acerca da importância das regras do processo eleitoral vai ao encontro do que fora exposto nesse capítulo sobre a importância das eleições para a superação dos regimes autoritários, e também como elemento de estabilização política através da promoção da aceitação dos resultados, na confiança de um processo imparcial e íntegro.

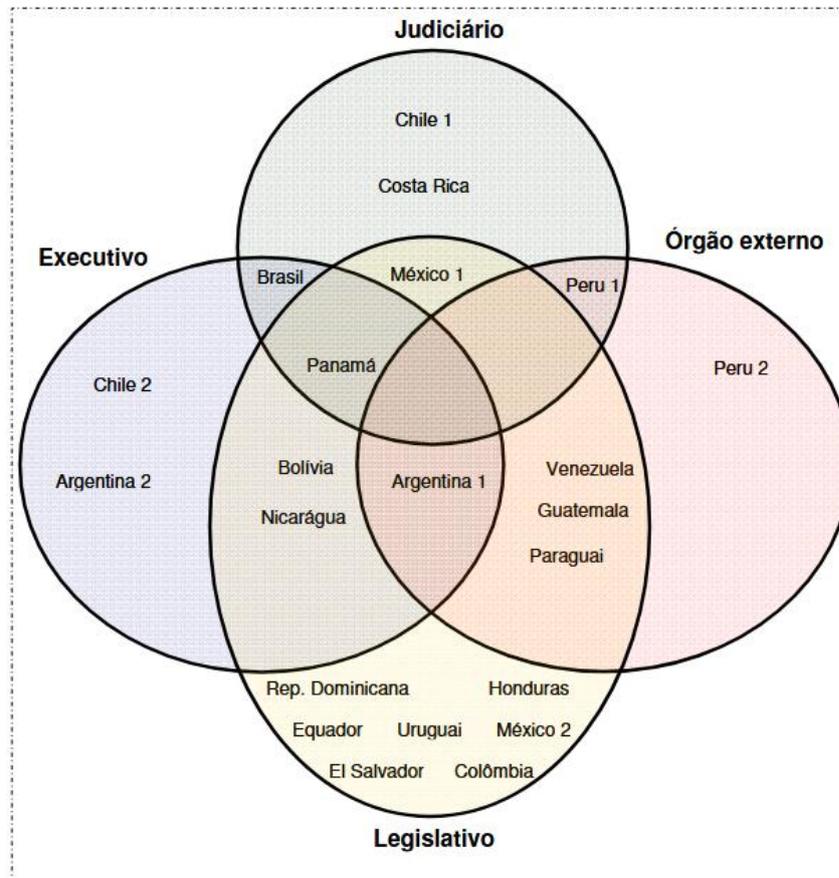
Portanto, vislumbra-se uma relação de precedência entre a democracia procedimental e sua vertente substancial, já que sem um processo legítimo de eleições não se poderá questionar nenhuma política pública implementada.

Nesse contexto, Ferraz Júnior (2008) analisa o modelo de governança eleitoral implementado no Brasil, destacando a sua natureza independente e especializado. No caso brasileiro, o OGE é um órgão do Poder Judiciário criado com essa finalidade específica de organizar e executar as eleições, sendo composto por membros permanentes – no caso os servidores da Justiça Eleitoral – selecionados mediante concurso público, e que irão auxiliar os membros temporários, que são os juízes eleitorais designados por diferentes formas para exercer a jurisdição nas 3 (três) instâncias de organização da Justiça Eleitoral.

Assim, por serem membros temporários – exercendo mandato bienal – são oriundos de outras instituições. No caso dos Juízes Zonais, são integrantes do Poder Judiciário Estadual; os Juízes dos Tribunais Regionais são escolhidos em processos diversos, sendo 1 (um) membro indicado pela Justiça Federal, 2 (dois) Desembargadores escolhidos pelo Tribunal de Justiça do respectivo Estado, 2 (dois) Juízes Estaduais escolhidos pelo Tribunal de Justiça, 2 (dois) juristas indicados em lista tríplice pelo Tribunal de Justiça e escolhidos pelo Presidente da República; E, por fim, os Juízes do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, também composto seguindo essa heterogeneidade, por 3 (três) Ministros do STF, 2 (dois) Ministros do Superior Tribunal de Justiça – STJ, 2 (dois) juristas, indicados em lista tríplice pelo STF e nomeados pelo Presidente da República.

Diante dessa forma de composição de seus organismos eleitorais, Ferraz Júnior (2008) destaca que o Brasil segue uma “regra de intersecção”, fazendo com que o OGE brasileiro seja completamente vinculado a organismos de outros ramos do Poder Judiciário e sociedade civil. Assim, tanto as funções de administração da eleição como adjudicação dos conflitos estão concentradas em um único órgão, no caso o TSE, o órgão de cúpula.

Figura 1 - Forma de composição dos organismos eleitorais



Fonte: FERRAZ JÚNIOR (2008)

Observando a figura 01, é possível observar que o Brasil exclui o Poder Legislativo do processo de composição dos seus órgãos eleitorais, e o motivo principal para essa exclusão seria, segundo Maria Tereza Aina Sadek (2010) a crença de ser o Poder Judiciário o mais imparcial e técnico. Ferraz Júnior (2018) destaca que somente o Brasil e a Costa Rica excluem o Poder Legislativo do processo de composição do seu organismo eleitoral.

Destaca-se, porém, que isso não nivela os dois modelos, visto que no caso da Costa Rica, i) não há regra de intersecção na composição do órgão eleitoral. Ou seja, os membros eleitos não são oriundos de outros órgãos; ii) os membros da corte suprema possuem mandato, de 08 anos, e são eleitos pelo Parlamento. Ou seja, não há uma participação direta do Legislativo na indicação. Porém, não elimina ou impede essa influência do legislativo, já que os membros da corte suprema são eleitos pelo Legislativo para mandatos fixos, o que de certa forma demonstra um vínculo pelo menos ideológico entre os indicados e a maioria que os elegeu.

Talvez por esta razão, Ferraz Júnior (2008) afirma que o modelo brasileiro seja único, por reunir 3 (três) características: i) concentrar as funções de administração (*rule application*)

e adjudicação (*rule adjudication*) em um único órgão; ii) possuir “regra de intersecção”; iii) excluir o legislativo do processo de indicação dos componentes.

Em verdade, essa concentração pode até ser vista como mais intensa se considerarmos que o nosso órgão de cúpula possui, ainda, a função regulamentar, editando resoluções sobre diversos temas aplicáveis ao processo eleitoral – desde o alistamento, passando pelas convenções, propaganda, prestação de contas até a apuração e diplomação dos eleitos – muitas vezes trazendo inovações à própria lei eleitoral. Segundo Ferraz Júnior (2008), essas características são decisivas para uma intensa judicialização da competição política partidária no Brasil.

No tocante ao TSE, o autor sustenta que a intersecção é maior com o STF, por dois motivos: i) dos 07 membros, 03 são oriundos do STF; ii) o tempo de permanência dos ministros do STF no TSE é maior; iii) 2 ministros da classe de juristas são indicados ao Presidente da República, em lista tríplice formada pelo STF. Assim, segundo Ferraz Júnior (2008), o TSE seria um órgão auxiliar do STF em matéria eleitoral.

A afirmação é contundente e, segundo o autor, sustentada nos seguintes argumentos: i) influência sobre a composição: além de 3 membros do STF, ainda há dois outros ministros que, apesar de não indicados diretamente pelo STF, teriam o perfil que agradaria o STF; ii) influência sobre os julgamentos: Como tem influência sobre a composição, e ainda permanecem por mais tempo no Tribunal do que Ministros do STJ, os Ministros do STF ganhariam mais expertise sobre as matérias e assim um maior poder de influência sobre os julgados e deliberações administrativas do TSE.

Entretanto, em que pese o número de componentes e o tempo de permanência na corte poder ser comprovado facilmente com dados disponíveis, a influência desses elementos sobre os julgamentos da corte precisa ser confirmada com dados, extraídos de julgamentos do TSE, o que não foi feito por Ferraz Júnior (2008).

Outro fator destacado por Ferraz Júnior (2008) é que a Presidência e a Vice-Presidência do TSE são exercidas por ministros do STF, o que reforça essa influência sobre as ações e pautas da justiça Eleitoral. A constituição de grupos de trabalho, por exemplo, ou até mesmo a implantação de políticas e ações administrativas - como o Plano de Combate à Desinformação - podem ser implementadas por meio de portaria da presidência do tribunal, por exemplo.

Aponta, por fim, que como consequência dessa judicialização e protagonismo do STF dentro do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral houve a constitucionalização da governança eleitoral, sustentando que tanto o TSE interpreta e cria regras para o jogo - a partir da

Constituição - como o próprio STF atua nesse campo, criando e alterando regras. E destaca não haver divergência entre os posicionamentos do TSE e do STF, pois – segundo Ferraz Júnior (2008) - na maioria das vezes, quando a questão é levada ao crivo do STF, este evita se pronunciar por entender que o TSE é a última palavra sobre a matéria. E quando o STF se pronuncia, geralmente, mantém a decisão do TSE.

Apesar de Ferraz Júnior (2008) não apresentar dados empíricos, destaca-se que essa escassez de decisões do STF reformando decisões do TSE, em sede de recurso, foi comprovada por Eduardo Borges Espíndola Araújo e Júlia Maurmann Ximenes (2019), em estudo específico sobre a atuação do STF no *rule adjudication*, destacando que em 627 recursos extraordinários referentes ao interregno entre 2012 e 2016, apenas dois recursos foram providos pelo STF. No entanto, entende-se haver um equívoco na afirmação de Ferraz Júnior (2008, p.43) sobre a abstenção do STF em se pronunciar sobre matéria constitucional-eleitoral levadas ao seu crivo. Na prática, é justamente o contrário. Exemplo disso são as inúmeras consultas do TSE, que por envolver matéria constitucional este Tribunal deixa de conhecer da consulta sob o argumento de que a matéria já está submetida ao STF, mesmo que não haja decisão na Suprema Corte a respeito<sup>3</sup>.

As possíveis causas e consequências dessa atuação direta do STF na governança eleitoral serão exploradas no próximo capítulo.

---

<sup>3</sup> CONSULTA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. LIMITE DE GASTOS. CONDUÇÃO VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/1997. EXTRAPOLAÇÃO. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA. PANDEMIA. COVID-19. MATÉRIA OBJETO DE ADI EM TRAMITAÇÃO NO STF. PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE RECEBIMENTO DA CONSULTA COMO PETIÇÃO. INVIABILIDADE. CONSULTA NÃO CONHECIDA.1. A situação hipotética apresentada pelo consulente – flexibilização do limite de gastos com publicidade institucional estabelecido no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, em decorrência da situação de emergência na saúde pública ocasionada pela pandemia de Covid-19 – é objeto da ADI nº 6.374, que se encontra em tramitação no STF.2. Não se conhece de consulta cujo tema está em discussão na Supremo Corte. Precedentes.3. É inviável a alteração da classe processual do feito visando à análise, pelo TSE, de tema objeto de ADI em tramitação no STF, ante a indesejável intromissão deste Tribunal em matéria que aguarda a devida interpretação constitucional.4. Consulta não conhecida e pedido subsidiário indeferido (BRASIL,2020h).

### **3 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A CENTRALIDADE DAS CORTES CONSTITUCIONAIS NAS DECISÕES POLÍTICAS EM REGIMES DEMOCRÁTICOS**

Antes de avançar na pesquisa acerca do tema específico do papel que o STF desempenha no modelo de governança eleitoral brasileiro, é necessário fazer um recorte para trabalhar duas questões fundamentais para a compreensão do arranjo institucional atual no qual se insere o tribunal, o qual determina a sua estrutura e funcionamento, e que implica em consequências ao modelo de governança eleitoral adotado no Brasil.

Assim, no primeiro tópico do capítulo, será abordado a transformação pela qual passou a ideia de separação de poderes, tendo como referência teórica inicial o modelo proposto por Montesquieu (1952). O segundo tópico irá abordar a superação do positivismo e surgimento da concepção pós-positivista do Direito (neoconstitucionalismo). No tópico seguinte, será discutido o fenômeno da judicialização da Política através do protagonismo do judiciário. Outro tópico tem como objeto o protagonismo das cortes constitucionais desde o final do século XX, discorrendo os fatores que contribuíram para um ambiente institucional favorável à independência na atuação desses tribunais. Em seguida, um tópico específico para debater o modelo atual de jurisdição constitucional desenvolvida no âmbito do STF, com a mudança na postura do tribunal a partir da Constituição de 1988, elencando os fatores que contribuíram para moldar a atual sistemática de atuação do tribunal.

A ideia de separação de poderes do Estado, que tem Montesquieu (1952) como o seu representante, não surge no século XVII. É, antes disso, resultado de um processo político evolutivo, motivado pela necessidade de equilibrar os poderes do Estado, retirando o monarca do centro irradiador de todo o poder, fragmentando-o entre outros polos, notadamente o legislativo e o executivo.

Na concepção de John Locke, a função do Estado era garantir a prevalência da lei natural, notadamente quanto à liberdade do indivíduo, sustentando a existência de três poderes, a saber: legislativo (preponderante frente aos demais), executivo e o federativo, sendo esse muito próximo às funções de chefe de Estado, no relacionamento com o estrangeiro e praticando atos de soberania, como a declaração de guerra, por exemplo. Não havia, pois, uma ideia concebida de poder judiciário como estrutura garantidora do cumprimento da lei natural ou dos limites de atuação por parte do legislativo ou executivo. Locke, portanto, não define uma teoria da divisão de poderes, porém lança os alicerces para o que viria a ser estruturado em seguida por Montesquieu (FERREIRA FILHO, 2015, p. 68).

O desenho clássico da separação de poderes – tripartite – surge mesmo a partir de Montesquieu (1952). Mas é importante registrar que este teórico também não concebeu o poder judiciário, tal como o fez com os outros dois poderes. O que sustentou em sua teoria foi distinção da função de julgar das demais, sustentando que as três funções do Estado não poderiam ser reunidas em um mesmo corpo, sob pena de tirania.

Essa concepção, que se pode dizer clássica, de separação de poderes, passou por mudanças ao longo do tempo. Segundo destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2015), ao longo do século XIX houve o fortalecimento de uma ideia positivista da separação de poderes, a partir da compreensão de que todos os direitos adviriam da lei positivada (positivismo jurídico). Nessa perspectiva, o poder responsável pela elaboração das leis - poder legislativo - se sobressairia frente aos demais. E, ainda, como reflexo dessa doutrina positivista da separação de poderes, haveria uma separação rígida entre as três funções clássicas do Estado (executivo, legislativo e judiciário).

Apesar de ainda presente o pensamento positivista da separação de poderes, deve ser destacado que durante o século XX, sobretudo no período que inicia pós Segunda Guerra mundial<sup>4</sup>, o direito constitucional passou por mudanças, tendo como marco filosófico uma concepção do Direito que se denominou de pós-positivismo, a partir de uma visão que sobrepõe o Direito – no seu aspecto moral – às expressões formais de sua expressão, as regras ou lei em sentido formal. Segundo Luís Roberto Barroso (2011, p. 249), a doutrina do pós-positivismo está calcada na razão prática, com ênfase em valores de justiça e legitimidade democrática, indo além da legalidade estrita, sem olvidar da necessidade de preservação das regras de direito. Promovendo uma leitura moral do ordenamento jurídico, porém sem incorrer em abstrações metafísicas.

A perspectiva Constitucional que se desenvolve a partir dos pós-positivismo foi denominada de *neoconstitucionalismo*, e tem como importante elemento caracterizador a expansão do Poder Judiciário no processo de interpretação e aplicação das normas. Partindo da premissa de prevalência dos princípios do direito sobre as regras, os juízes passaram a criar normas de decisão para os casos concretos que lhe são submetidos. Entretanto, essa faculdade atrai fortes críticas contrárias ao papel de protagonismo atribuído ao Poder Judiciário e, em particular, aos juízes. Destaca-se, como mais relevantes, aquelas que tem como fundamento questionamentos sob duas perspectivas: (i) soberania e (ii) segurança jurídica.

---

<sup>4</sup> Com o término da segunda guerra, a visão positivista que afastava o Direito de valores como ética e moral, passou por mudanças, não de forma a retomar a concepção Jusnatural do direito com uma missão metafísica e anticientífica do direito, mas conciliando a necessidade de preservação de valores como justiça, legitimidade e dignidade, mantendo a deferência ao ordenamento positivo (BARROSO, 2011, p. 248).

Para Jorge Octávio Lavocat Galvão (2014) esse papel criativo do judiciário resulta em grandes riscos não só à democracia como ao próprio Estado de Direito. Também crítico ao modelo de estado constitucional que coloca os princípios e, por consequência, os tribunais na centralidade da definição do conteúdo e alcance das normas que tutelam os diversos bens jurídicos da vida, Ricardo Peake Braga (2021, p. 45) sustenta que o *neoconstitucionalismo* ao provocar uma constitucionalização do direito, elevou em demasia o poder dos juízes em detrimento dos poderes legislativos e executivo, rompendo com o equilíbrio entre os poderes clássicos do estado.

### **3.1 O protagonismo do poder judiciário na separação de poderes**

Os pilares da democracia constitucional clássica, segundo Braga (2021), notadamente a separação de poderes e a representatividade legitimada pelo povo [através do voto], estariam sendo relativizadas por esse maior protagonismo do poder judiciário, que cada vez mais vem criando – sob o fundamento de estar aplicando os princípios – normas que impõem ao cidadão obrigações, restringem ou ampliam direitos, sem expressa previsão em lei. A segurança jurídica demanda parâmetros objetivos de referência ao cidadão e instituições, fixando direitos e obrigações, papel este que deveria, segundo o autor, ser desempenhado pela lei (BRAGA, 2021, p.51).

Em contraponto a essa doutrina, e defendendo a expansão do judiciário na defesa e consolidação de direitos fundamentais, Barroso (2015) destaca as duas principais características da jurisdição constitucional no estado constitucional: i) contramajoritária; e ii) representativa. Ambas estão em oposição ao que fora denominado por Braga (2021) como direito constitucional democrático<sup>5</sup>, visto que coloca o poder judiciário tomando decisões que contrapõem instâncias representativas como o Legislativo e o Executivo, quando invalida leis ou atos emanados destes (função contramajoritária).

Para justificar a legitimidade dessa função exercida pelos tribunais, Barroso (2014, p.39) destaca a existência de uma crise de representatividade das instâncias [clássicas] de representação popular, motivado por sucessivas crises de natureza ética, descolamento dos anseios da população representada, ineficiência burocrática, dentre outros, e que por esses motivos, a população, nos últimos anos, se sentia mais representada pelo poder judiciário.

---

<sup>5</sup> A denominação de Direito Constitucional democrático se deve ao fato de prestigiar os poderes eleitos como fontes principais das regras de conduta do Estado, sem a superposição de poderes não eleitos, como o Judiciário (BRAGA, 2021).

É importante destacar, no entanto, que a tese de legitimação do Judiciário como decorrência de uma crise de representatividade em outros poderes e maior credibilidade daquele, não é comprovada por nenhuma evidência empírica por Barroso (2015). Entende-se, dessa forma, que o argumento é frágil para justificar uma atuação mais ativa do poder judiciário sobre temas políticos, pois além de desacompanhado de embasamento empírico, é possível destacar que nas pesquisas acerca do grau de confiança da população nas instituições brasileiras o Judiciário não ocupa a primeira posição entre as instituições de maior credibilidade.

Uma crise de confiança nas instituições representativas clássicas, com o consequente aumento na percepção de que o judiciário pode suprir essa deficiência institucional, é apontada – com muita frequência - como um dos principais motivos do fortalecimento da atuação dos juízes e tribunais. Há muito tem se discutido acerca da legitimação do poder político, se apenas o voto popular teria esse condão legitimador, ou se instituições [não eleitas] do Estado também poderiam reivindicar esse caráter representativo. Assim, de acordo com Pierre Rosanvallon (2009), ao rebater o argumento da ausência de legitimidade das autoridades independentes não eleitas, sustenta que a legitimidade nesse caso não seria por representação, e sim por eficácia. Ou seja, uma legitimação funcional, baseada na percepção dos cidadãos quanto aos benefícios e serviços que aquela atuação proporciona à coletividade.

E como já destacado, essa expansão do judiciário sobre assuntos de natureza política não se trata de um fenômeno instantâneo e recente em países específicos. Ao contrário, se está diante de um processo gradativo e estrutural de âmbito mundial, que teve como marco inicial o segundo pós-guerra, a partir da mudança de concepção da natureza das constituições, superando a visão que a definia como um documento de caráter meramente político, para ser vista como um elemento fundamental do Estado, que além do caráter político, possui fundamento jurídico, sendo essencial para o progresso democrático e garantidor dos direitos dos indivíduos.

Analisando o contexto social e político da Alemanha pós-segunda guerra, Ingeborg Maus (2000) destaca o intenso movimento de centralização moral e política daquela sociedade sobre o poder judiciário, ocasionando o fortalecimento desse poder não apenas pelo aumento das suas funções - sobretudo em decorrência da constitucionalização de uma carta de direitos e uma consolidação da jurisdição constitucional no controle das leis - , como também

uma crescente veneração da justiça, quase de forma religiosa pela população, passando o judiciário a desempenhar o papel de *superego* da sociedade órfã de referência moral.<sup>6</sup>

A ideia de aproximação entre moral e o direito se fortaleceu no século XX, e tem na figura de Ronald Dworkin uma referência teórica. Segundo o autor, além de um papel construtivista do direito por parte dos juízes (DWORKIN, 1999), a legalidade, em última análise, não é determinada por fatos sociais apenas, mas também por fatos morais (DWORKIN, 2002). Essa maior discricionariedade decisória, no entanto, não é ilimitada. Mesmo os adeptos dessa corrente, como Barroso (2015, p.33), sustentam que os juízes não fazem escolhas livres e nem suas decisões podem ser estritamente políticas, sendo necessário garantir o lastro constitucional a essas decisões.

Apesar de bastante difundida no ambiente acadêmico e cada vez mais presente nos tribunais, essa corrente também encontra resistência em autores que são resistentes em aceitar essa teoria da centralidade da moral na definição do direito, gerando uma indeterminação às normas jurídicas e, por consequência, insegurança. É o que sustenta Maus (2000, p. 186):

(...) tal teoria — a despeito de suas melhores intenções — capaz de encobrir moralmente um decisionismo judicial, situa-se não só na extrema generalidade da ótica da moral, em oposição às normas jurídicas, mas também na relação indeterminada entre a moral atribuída ao direito e as convicções morais empíricas de uma sociedade.

O protagonismo dos juízes em assuntos políticos, os quais – em princípio - deveriam ser deliberados pelas instâncias políticas eleitas e popularmente representativas, é rechaçada também por Jeremy Waldron (2018, p. 15), o qual adverte que “devemos desconfiar do constitucionalismo (em geral) e do controle judicial (em particular), no exercício antidemocrático do poder por juízes não eleitos pelo Povo e que não o representam.” (tradução nossa<sup>7</sup>).

Importante enfatizar, portanto, que entre as duas correntes apresentadas no presente trabalho há uma divergência central e aparentemente inconciliável, no que diz respeito à legitimação do Judiciário para atuar decidindo questões políticas. De um lado, defende-se que o judiciário é isento e técnico, e, via de consequência, detentor de maior credibilidade popular do que instâncias representativas clássicas como executivo e o legislativo. Do outro, pugnando pela defesa da soberania popular calcada na legitimação pelo voto, têm-se a

<sup>6</sup> Situação semelhante é destacada por Murphy (2022, p. 46), quando destaca que o judicial review, por mais críticas que pudesse sofrer em reação a algumas decisões da Suprema Corte, foi tão intensamente aceito e incorporado na sociedade americana, que propor sua extinção era considerado uma espécie de “heresia”.

<sup>7</sup> debemos ser recelosos del constitucionalismo (em general) y del control judicial (em particular), em ejercicio no democrático del poder por parte de jueces no elegidos por el Pueblo y que no lo representan.

corrente que sustenta uma maior contenção do judiciário com relação a decisões de natureza política, o qual, por não ser um poder eleito, não teria legitimação popular.

Cumprе ressaltar que a intenção dessa abordagem não foi de aprofundar um estudo sobre as teorias do direito ou judicialização da política. O objetivo foi mostrar que o poder judiciário saiu da condição de um poder nulo no século XVIII para assumir uma posição cada vez mais protagonista no arranjo institucional dentro do estado de direito a partir da segunda metade do século XX. E dentre os fatores que levaram a essa expansão institucional, destacou-se i) a superação de uma visão positivista do direito, a partir do desenvolvimento de métodos de interpretação e aplicação do direito com a utilização de valores morais por parte dos intérpretes; ii) a mudança na perspectiva de legitimação política exclusivamente pelo voto, contribuiu de forma decisiva para um maior ativismo judicial e, por consequência, fortalecimento e protagonismo dos tribunais constitucionais a partir da segunda metade do século XX.

### **3.2 O surgimento e o fortalecimentos dos tribunais constitucionais no Século XX**

No contexto de expansão constitucional ocorrido no segundo pós-guerra, através da inclusão de direitos e garantias fundamentais nos textos constitucionais, ao judiciário restou a função estratégica de garantir a consolidação desses direitos, motivados por uma crença e confiança institucional naquele poder, na sua capacidade de garantir a efetivação de direitos e valores democráticos, dando início ao surgimento de Tribunais Constitucionais em vários países como Japão (1946), Alemanha (1951), Itália (1956), Portugal (1982), Brasil (1988), dentre outros, aos quais passaram a ser submetidas questões de natureza moral e política muito controversas, e, via de consequência, gerando opiniões reativas sobre o papel desempenhado por essas cortes na sociedade. Assim, pela centralidade que ocupa nas sociedades, a jurisdição constitucional é considerada uma nota distintiva de maturidade nas democracias contemporâneas (SAUAIA, 2021, p. 34\35).

Ocorreu, dessa forma, um deslocamento da esfera decisória sobre questões sociais e políticas sensíveis, do âmbito do Parlamento e do Executivo para o Judiciário. O principal motivo apontado para essa mudança – conforme destacado - seria uma crise de representatividade dos órgãos representativos de Poder tradicionais (BARROSO, 2015), por uma suposta incapacidade de: (i) desenvolver de forma adequada suas funções em sociedades cada vez mais multipolarizadas, complexas e desiguais, incapazes de amparar grupos minoritários; e (ii) promover a implementação de políticas públicas adequadas para populações multiconectadas e hipercomplexas, sem acesso direito aos órgãos representativos

clássicos e que, portanto, veem nas cortes uma instância acessível de poder para buscar seus interesses (SAUAIA, 2021, p. 46). Descortina-se, portanto, uma dupla dimensão da chamada crise de representatividade das instâncias tradicionais de deliberação do poder, que vai além da falta de confiança na imparcialidade, atingindo a crença na sua capacidade de atender às demandas cada vez mais crescentes e complexas que surgem na sociedade, assim como na dificuldade de acesso por grupos minoritários.

Segundo Ran Hirschl (2020, p. 352), é fato que as teorias constitucionalistas convergem no ponto em que apontam ter ocorrido um fortalecimento do judiciário no Século XX, em decorrência de uma crise de representatividade e na confiança dos governos, que não tiveram êxito na compreensão das mudanças sociais ocorridas e, por consequência, falharam na implementação de políticas progressistas. O autor, que estudou de forma comparativa as revoluções constitucionais ocorridas no Canadá, Israel, Nova Zelândia e África do Sul, concorda que esse fenômeno de transformação das instituições judiciais em atores políticos não se restringe ao plano nacional, ganhando – acrescenta ele - também dimensão supranacional, citando os exemplos do Tribunal de Justiça Europeu e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos de Estrasburgo (HIRSCHL, 2020, p. 356-357)<sup>8</sup>.

Entretanto, Hirschl (2020) contrapõe os dois argumentos teóricos destacados no presente trabalho e que seriam os legitimadores da atuação ativista do judiciário – sobretudo através de uma Corte Constitucional – em temas de natureza social e política. O primeiro argumento que afirma ser o judiciário mais aberto e sensível à defesa dos interesses de grupos minoritários, é rechaçado pelo autor sustentando a *tese da preservação hegemônica*, na medida em que o fortalecimento judicial sobre outras instituições políticas, em decorrência do processo de constitucionalização, em verdade representa risco democrático, por proporcionar às elites hegemônicas e seus operadores políticos os meios necessários para “limitar e controlar a capacidade decisória das arenas majoritárias de decisão, transferindo gradualmente aquelas competências para instituições de tomada de decisões profissionais relativamente isoladas, como tribunais superiores nacionais, [...]” (HIRSCHL, 2020, p. 356-359).

E, com relação ao segundo argumento, de que o judiciário teria maior aptidão para deliberar e resolver questões complexas não resolvidas pelas instâncias representativas tradicionais, Hirschl (2020, p. 361) também refuta a ideia do judiciário como o salvador da pátria, apto a resolver todos os problemas de uma sociedade. Destaca que é preciso receber

---

<sup>8</sup> Segundo Hirschl (2020, p. 356-357), “a expansão da EU e a conseqüente expansão territorial da jurisdição de seus tribunais não apenas transformaram a política europeia, mas também estenderam o exercício do poder judicial a contextos políticos novos ou tensionados”.

com ceticismo afirmações genéricas dos efeitos positivos da constitucionalização dos direitos, pois – na sua visão – o progresso em uma determinada comunidade é influenciado pelas condições socioculturais propícias existentes. Assim, a mera existência de um catálogo de direitos constitucionalizados e uma corte constitucional mais ativa, não seria suficiente para se atingir níveis satisfatórios de igualitarismo.

Aponta, pois, que a existência de disparidades socioeconômicas [de cunho extrajudiciais] entre as nações e dentro de cada uma delas, impedem a implementação de uma igualdade material, por parte de intervenção judicial (HIRSCHL, 2020, p. 363). E, de forma específica, destaca a realidade dos países que foram objeto da sua pesquisa. Na África do Sul, em que pese possuir uma constituição considerada uma das mais progressistas do Mundo, o país convive com altas taxas de desemprego, criminalidade e com a desigualdade racial. Na Nova Zelândia, por sua vez, Hirschl (2020) apontou o crescimento das desigualdades sociais e econômicas, sobretudo em grupos étnicos.

Em Israel, destaca que apesar das leis básicas de proteção aos direitos fundamentais, nenhuma cidade árabe foi construída no Estado de Israel nos últimos 50 (cinquenta) anos, com milhares de cidadãos árabes-israelenses ainda vivendo em aldeias não reconhecidas pelo Estado. Por fim, destaca os Estados Unidos talvez seja o exemplo contemporâneo de país com mais longa e consolidada tradição de proteção constitucional das liberdades e revisão judicial. No entanto, possuiria grande desigualdade na distribuição de renda e vasta disparidade social e econômica (HIRSCHL, 2020). Importante ressaltar que, mesmo o autor não tendo analisado especificamente o caso brasileiro, têm-se que apesar de existir a previsão de um catálogo amplo de direitos e garantias individuais na Constituição Federal de 1988 e de um tribunal constitucional independente e que exerce uma forte revisão constitucional, os problemas sociais, econômicos e políticos do país estão longes de serem resolvidos, pelo menos por esse caminho da jurisdição constitucional.

Voltando ao estudo de Hirschl (2020), o autor destaca, por outro lado, os casos da Noruega, Suécia e Holanda, países não adeptos de uma revisão judicial forte, mas que são considerados mais desenvolvidos socialmente e igualitários do que aqueles que utilizam um modelo de ampla constitucionalização dos direitos e forte revisão judicial, destacados no seu estudo, demonstrando não haver uma correlação entre desenvolvimento social e igualitarismo com a adoção de modelos marcados pela forte revisão judicial. Considera-se que essas conclusões são relevantes para contrapor o argumento que busca legitimar um papel mais forte e contundente da jurisdição constitucional na suposta capacidade de resolução de problemas de ordem econômica, social e política por parte dos tribunais constitucionais.

Nessa mesma linha destaca-se o estudo sobre os modelos de democracia de Lijphart (2019), no qual analisa 36 (trinta e seis) países com base em critérios definidos como caracterizadores de um regime democrático. E, quanto aos modelos de revisão judicial utilizados, classifica-os com base em quatro critérios: i) forte; ii) médio; iii) fraco e; iv) ausência de revisão judicial. Nesse ponto, destaca que as cortes norte-americanas, sobretudo a Suprema Corte daquele País, bem como a corte constitucional Alemã, são as mais ativas no exercício de uma forte revisão judicial. No outro extremo, entre os países que não praticam a revisão judicial, o autor destaca – dentre outros - Holanda e Suíça. É possível concluir, a partir desses estudos, que apesar do inegável papel exercido pelos Tribunais Constitucionais no processo de consolidação de direitos a partir da segunda metade do século XX, sobretudo em países com experiências democráticas ainda recentes, não é possível afirmar que exista uma correlação automática entre desenvolvimento econômico, político e social com a adoção de um sistema de revisão judicial forte.

Não se contesta o papel relevante desempenhado pelas cortes constitucionais nos processos de (re)democratização ocorridos na terceira onda democrática. Entretanto, é relevante a observação feita por Fabricio Castagna Lunardi (2020 p.82) no sentido de que a existência de uma constituição e de uma corte constitucional não são exclusivas de países que possuem regimes políticos considerados democráticos. De forma que – segundo o autor – o que caracteriza um regime como autoritário não é a existência de constituição e de um tribunal constitucional que exerça revisão judicial, mas sim a forma como as instituições do país trabalha.

Um exemplo de país que possui essas características seria a Venezuela, que apesar de possuir constituição e um tribunal constitucional, não pode ser considerada uma democracia. Lunardi (2020, p.86) adverte que, contrariamente à tese de correlação democrática, os regimes autoritários podem utilizar os tribunais constitucionais para fazer prevalecer suas preferências, transferindo a estes [os Tribunais] a responsabilidade sobre as decisões polêmicas, que afetam elites nacionais ou interesses externos, reduzindo, dessa forma, os riscos de desgastes políticos no plano nacional e prejuízo à imagem do regime no âmbito internacional. Analisando especificamente o caso dos países latino-americanos no final do século XX, Lunardi (2020, p. 96) ratifica uma mudança na postura institucional das cortes constitucionais, que, de forma progressiva, abandonaram uma postura passiva, para atuar de forma ativa em temas de natureza política, tais como distribuição de poder, políticas de governo ou assuntos relacionados a direitos humanos.

Essa atuação política, no entanto, não se desenvolve livre de pressões de grupos sociais e políticos, que tentam controlar e limitar a atuação dos tribunais constitucionais. E mais uma vez será relevante compreender o ambiente social e políticos do país em que está inserido o tribunal constitucional, pois as forças externas que circundam os seus julgamentos, aumentam as chances para o descumprimento das decisões, ou para que sejam contornadas e, em casos extremos, até mesmo dissolvido a composição do tribunal. Por tais razões é que em regimes autoritários, os tribunais são considerados mais frágeis do ponto de vista institucional (LUNARDI, 2020, p.91).

Apesar de não ser o objeto específico do presente trabalho, mas para demonstrar que o processo de consolidação dos tribunais constitucionais é um lento e permeado de obstáculos, entende-se ser relevante destacar os resultados da pesquisa desenvolvida por Gretchen Helmke e Jeffrey K. Staton (2011, p. 308-309) no período entre 1995 e 2008, dando conta que a ampliação da ocupação de espaços no debate e tomada de decisões de natureza política por parte dos Tribunais – no cenário latino americano – trouxe consigo ações contrárias de resistência, sobretudo, por parte do executivo, quando contrariado em sua pretensão de impor determinadas agendas ou políticas públicas. Destaca, ainda, que as crises institucionais envolvendo a atuação do judiciário não cessaram quando o regime democrático foi adotado.<sup>9</sup>

No que diz respeito aos diferentes tipos de ataques perpetrados contra o Judiciário na região, Helmke e Staton (2011, p. 311) destaca que há uma divisão relativamente uniforme nos dados entre a frequência de ataques centrados no indivíduo (impeachments ou demissões individuais à sombra do impeachment, total de 22) e ataques institucionais (empacotamento ou dissolução, total de 19). Embora os ataques individuais contra os juízes tenham diminuído um pouco desde 2000, os ataques institucionais permaneceram relativamente constantes nas últimas duas décadas.<sup>10</sup>

Em decorrência dessas crises e da necessidade de garantir o exercício da função jurisdicional, Julio Ríos-Figueroa (2011, p. 28-29) explica, inicialmente, que o exercício das duas funções do judiciário ocorre de duas formas principais: a) garantidor de direitos; b) árbitro de conflitos entre poderes ou atores políticos. E para que o judiciário possa exercer

---

<sup>9</sup> O número de crises envolvendo tribunais saltou quase três vezes de apenas cinco ataques no final dos anos 80 para catorze no início dos anos 90. Desde 1995, o número médio de tentativas de ataques tem se mantido praticamente estável em onze a cada cinco anos. Destaca, ainda, que a “taxa de sucesso” dos ataques contra os tribunais realmente aumentou na última década: tiveram sucesso apenas 40% das vezes de 1995 a 1999; a taxa de sucesso subiu para 57% nos primeiros 5 (cinco) anos do Século XXI, e atingiu 83% de 2005 a 2008. (HELMKE; STATON, 2011, p. 309-311)

<sup>10</sup> De acordo com os dados publicados, dentre 13 (treze) países pesquisados no estudo comparado de Helmke e Staton (2011, p. 308-309), o Tribunal Constitucional do Brasil foi o que menos sofreu ataques. Ressaltando que os dados do citado estudo compreendem o período entre 1995 e 2008.

suas funções adequadamente, é preciso garantir a autonomia/independência dos juízes em relação aos outros poderes, através da viabilização de um arcabouço jurídico e arranjo institucional que produzam as condições para garantir um espaço de autonomia aos juízes<sup>11</sup>.

Dessa forma, ressalta que a autonomia do judiciário foi fortalecida na América Latina em consequência das “ondas de reformas judiciais” dos últimos 20 anos do século XX, baseadas em cinco premissas institucionais destinadas a promover a independência dos juízes constitucionais de pressões políticas indevidas: (1) se a nomeação é feita pelos próprios juízes ou por pelo menos dois órgãos de governo diferentes; (2) se o tempo de permanência é maior do que o mandato do nomeador; (3) a relação entre o procedimento de nomeação e o tempo de permanência; (4) se o processo de remoção de juízes envolve pelo menos dois terços da legislatura e, finalmente; (5) se o número de juízes constitucionais está especificado na constituição (RÍOS-FIGUEROA, 2011, p. 29).

Com base nesses critérios, Ríos-Figueroa (2011, p.31) destaca que haverá mais autonomia quando os juízes não forem escolhidos pelos próprios juízes (critério 1), quando o tempo de permanência foi superior ao de quem o nomeou (critério 2), se o processo de nomeação dos juízes envolver mais de um órgão (critério 3), quando o processo de remoção ou impeachment dos juízes exigir supermaiorias legislativas (critério 4), e, por fim, quando o número de juízes estiver especificado na Constituição, já que será mais difícil para maiorias legislativas a sua alteração (critério 5).

No caso brasileiro, com base nos critérios definidos no destacado estudo, há forte independência dos juízes e do tribunal constitucional (STF), na medida em que seus membros não são escolhidos pelos próprios juízes, dentro de uma progressão funcional na carreira; permanecem por longo período no cargo até atingir uma elevada idade para aposentadoria (atualmente fixada em 75 anos)<sup>12</sup>; o processo de nomeação dos juízes é de natureza complexa por envolver mais de um órgão, sendo a indicação e nomeação feita pelo Presidente da República, mas devendo ser aprovada a indicação pelo Senado Federal pela maioria absoluta dos membros; o procedimento de impeachment exigir supermaioria legislativa no Senado Federal; e, a própria Constituição Federal fixar o número de integrantes a compor do tribunal.

De acordo com os fundamentos trabalhados neste tópico, o STF está inserido em um arranjo institucional que lhe favorece a atuar de forma independente dos demais poderes e

---

<sup>11</sup> Segundo os autores, pelo menos tese, os juízes estão mais isolados de pressões do que membros de outros poderes (HELMKE; STATON, 2011, p. 28).

<sup>12</sup> Atualmente, segundo o disposto no art. 100 dos Atos e disposições Constitucionais transitórias - ADCT da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 88, de 2015, a idade para aposentadoria compulsória dos Ministros do STF é de 75 (setenta e cinco) anos. Essa idade era de 70 anos até 2015, mas por força da Emenda Constitucional nº 88, foi ampliada para 75 anos.

interesses sociais. Entretanto, conforme será trabalhado no próximo tópico, nem sempre o tribunal implementou o mesmo padrão de jurisdição constitucional, tendo experimentado, no período que sucedeu à promulgação da Constituição de 1988, mudanças internas e externas que moldaram sua atuação.

### **3.3 O caso brasileiro: a jurisdição constitucional e o desenho institucional do Supremo Tribunal Federal na Constituição Federal de 1988**

Segundo Barroso (2015, p. 36), do ponto de visto político-institucional, o exercício da jurisdição constitucional pelo STF se desdobra em duas vertentes: a) contramajoritária; b) representativa. No primeiro caso, o tribunal promove o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos emanados do legislativo e do executivo, podendo invalidar tais atos atuando como *legislador negativo*, ou mesmo criando – através de interpretações do texto analisado – uma nova norma. É o que se denomina por *interpretação conforme a Constituição*, quando dentre as possibilidades de conclusão interpretativa do texto, é possível extrair uma que se adequa à Constituição, evitando assim que a norma seja declarada inconstitucional.<sup>13</sup>

Barroso (2015, p. 36) destaca que a legitimidade democrática para o exercício dessa jurisdição contramajoritária estaria assentada na: a) proteção dos direitos fundamentais; b) proteção das regras do jogo democrático e do direito de participação política da comunidade. Aponta, no caso, a superação da ideia de que democracia significa um governo de maiorias, no qual as supremas cortes exercem o importante papel de proteção de interesses e direitos das minorias. Destaca-se, por oportuno, que essa concepção de jurisdição constitucional é compartilhada por Lijphart<sup>14</sup> (2019, p. 254).

A outra característica da jurisdição constitucional apresentada por Barroso (2015) – inclusive, já mencionada em tópico anterior deste capítulo - é a da representatividade. É preciso, no entanto, justificar a utilização, no presente trabalho, a doutrina de Barroso como referencial teórico favorável à tese da representatividade. Além de ser Ministro do Supremo Tribunal Federal, e, portanto, compor um tribunal que é objeto da presente pesquisa e proferir decisões sujeitas à análise crítica, entende-se que a posição defendida por Barroso ocupa um polo extremo na defesa do papel representativo da jurisdição constitucional, chegando mesmo

<sup>13</sup> Conforme já explorado em tópico anterior do Capítulo, essa vertente de atuação da Corte Constitucional, invalidando atos produzidos por instâncias de poder eleitas, apesar de ser uma realidade institucional consolidada nos países democrático (e até não democráticos), encontra resistências (WALDRON, 2018), sob o argumento de ser um contrassenso dentro de um estado democrático de direito. A essa resistência ideológica, se atribui o nome de “dificuldade contramajoritária” (BARROSO, 2015, p. 36).

<sup>14</sup> Segundo Lijphart (2019, p. 254): “[...] tanto a rigidez constitucional quanto a revisão judicial são artifícios antimajoritários e as constituições completamente flexíveis e a ausência de revisão judicial permitem que a maioria governe sem restrições.”

a afirmar – e mais uma vez diga-se: sem qualquer embasamento empírico – que no Brasil a sociedade se identifica mais com juízes do que com seus parlamentares.<sup>15</sup>

Nem sempre as deliberações emanadas das casas legislativas representam a vontade da maioria em detrimento do interesse de uma minoria oprimida, conforme destacado por Barroso (2015). Há situações em que as minorias representadas funcionam como *veto players*, e em outros casos a deliberação do legislativo não representa o sentimento da população representa. E é nesse segundo aspecto, quando por ação ou omissão das instancias representativas eleitas, o interesse coletivo não for adequadamente observado, o tribunal constitucional poderá atuar, no exercício de sua função representativa, captando e fazendo valer o interesse público (BARROSO, 2015, p. 40).

A defesa da legitimidade representativa por parte do judiciário é feita por Barroso (2015) com base em quatro argumentos: O primeiro deles diz respeito à forma de recrutamento dos juízes: o concurso público permitiria que juízes oriundos de diversas classes sociais, mediante critério objetivo, exercessem a magistratura. Com relação aos membros eleitos, não se exigiria dos mesmos um exame de habilidades técnicas, e durante o processo eleitoral precisam fazer várias alianças com grupos específicos, inclusive econômicos, aos quais terá que recompensar caso seja eleito.

É importante fazer um recorte e destacar as ponderações de Ríos-Figueroa (2011) acerca da composição dos tribunais, para contrapor esse argumento de Barroso (2015). Segundo Ríos-Figueroa (2011, p.37), quando um tribunal é composto por membros não provenientes da carreira da magistratura, “são mais propensos a defender direitos e expandir o papel judicial para além de sua função tradicional de resolução de disputas”. Quanto a composição do STF, Barroso (2015) sustenta que sua tese se mantém hígida na medida em que quase todos os seus integrantes seriam oriundos de carreiras jurídicas cujos cargos são providos por concurso público.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Entende-se que essa premissa lançada por Barroso (2015) é um aspecto de fragilidade de seu texto, na medida em que desprovido minimamente de comprovação da correspondência com a realidade. Ademais, conforme destacado em tópico anterior deste capítulo, há pesquisas de opinião que demonstram desgaste na imagem, confiança e credibilidade, da mesma forma que outras instâncias representativas, como o Congresso Nacional.

<sup>16</sup> Duas críticas são necessárias: A primeira quanto à incoerência do argumento. No mesmo parágrafo, o autor utiliza dois argumentos distintos. Inicialmente, defende que a representatividade da magistratura é viabilizada por juízes que ingressam na magistratura mediante concurso público. Porém, para contornar a fragilidade da sua tese quando testada na composição do STF, amplia o argumento sustentando que a quase totalidade dos integrantes seriam oriundos de carreiras cujos cargos são providos por concurso público (e nesse caso, justificaria a sua própria situação, já que antes de ser nomeado para o Tribunal, era Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Advogado privado. A segunda, é que em 2014, somente dois ministros possuíam carreira na magistratura (Rosa Weber na Justiça do Trabalho e Luiz Fux na Justiça Estadual). Em 2022, esse quadro se mantém. E, dos 11 (onze) integrantes da atual composição, 05 (cinco) não ocupavam cargo em carreira jurídica provido mediante concurso público, antes de serem nomeados ao STF. Portanto, o argumento que, de

O segundo argumento seria o de que juízes possuem garantia de vitaliciedade, o que impede que procurem decidir com base em populismo. O terceiro argumento seria a necessidade de provocação do tribunal para que atuasse. E, por fim, a necessidade de motivação das decisões judiciais evitaria atos puramente discricionários. Em verdade, a tese de Barroso (2015) que defende a superação da legitimidade exclusivamente pelo voto popular, sustentando que os resultados alcançados pela atuação do judiciário no exercício de sua função com técnica e independência, é aquilo que Rosanvallon (2009) denominou como legitimação funcional do poder, em superação da teoria da legitimação exclusivamente pelo voto popular<sup>17</sup>.

Desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 o STF passou por mudanças de composição, mas sobretudo de postura no que diz respeito a sua forma de decidir, saindo de uma característica de maior contenção institucional para o momento atual em que se observa uma atuação expansiva, em que o tribunal é demandado para decidir assuntos mais diversos. Hugo Moreira Lima Sauaia (2021, p. 49-52) faz uma comparação entre a postura decisória da nossa suprema corte em 1991 e 2015<sup>18</sup>, para ilustrar a profunda mudança ocorrida nesse interregno, com o tribunal saindo de uma condição de inegável autocontenção para adotar uma postura mais ativista.

No ano de 1991, ainda com uma composição formada por ministros nomeados por governos militares, o STF demonstrava pouco interesse em proferir decisões que o colocasse em rota de colisão com os demais poderes (BARROSO, 2015; SAUAIA, 2021). Para ilustrar essa postura do STF em evitar decisões que pudesse gerar conflito com outros poderes, Sauaia (2021) destaca o Inquérito nº. 510-0\143 – DF, no qual o então Senador Gerson Camata era investigado pela suposta prática de crimes contra honra em face do então governador do Espírito Santo, Max Freitas Mauro. O pleno do tribunal, reunido em 01 de fevereiro de 1991, decidiu pela inviolabilidade de opinião, palavras e votos dos parlamentares, bem como que os mesmos só poderiam ser presos em uma única hipótese: em caso de flagrante delito pela prática de crimes inafiançáveis.

---

fato, demonstra ser mais coerente com a atual forma de atuação do Tribunal é aquela sustentada por Ríos-Figueroa (2011).

<sup>17</sup> O objetivo deste tópico é expor os fundamentos teóricos da teoria da jurisdição constitucional defendida por Barroso (2015) e que, no presente trabalho, adota-se como referência, por entender que atualmente seja o balizamento teórico mais adequado para discutir e buscar compreender a atuação do STF dentro do nível de rule making da governança eleitoral, não significando com isso que se está a afirmar que todos os ministros tenham a mesma concepção defendida por Barroso. Ademais, conforme será exposto no tópico seguinte, e seguindo o recorte temporal a partir da promulgação da Constituição de 1988, nem sempre o STF adotou a mesma forma de atuação que se vê nos dias atuais.

<sup>18</sup> Esse foi o recorte temporal da sua pesquisa, mas que se mantém atual em 2022.

Em 2015, por outro lado, a realidade do funcionamento das instituições políticas brasileiras era bastante diferente, e aquela postura contida do STF nos primeiros anos que sucederam a promulgação da Constituição de 1988 não mais existia. Sauaia (2021) destaca a decisão proferida pelo então Ministro Teori Zavascki nos autos da Ação Cautelar (AC) nº. 4039, que determinou – de forma monocrática – a prisão provisória de um Senador da República. O poder legislativo acatou a decisão, sem impor resistência institucional para o seu descumprimento<sup>19</sup>.

Nos primeiros cinco anos de vigência da nova Constituição o STF manteve uma postura mais contida, de maior deferência aos demais poderes, decidindo não decidir em muitos casos, sob a justificativa de não interferir nas atribuições do executivo e legislativo (SAUAIA, 2021, p. 56-57). Um dos motivos apontados por Sauaia (2021, p. 58) para essa postura seria a vinculação ideológica e política dos Ministros que compunham o tribunal, indicados por governos militares<sup>20</sup> e, que, portanto, não se pautavam pelos novos valores, ideologias e programas incluídos na nova constituição brasileira.<sup>2122</sup>

A virada de chave do STF, segundo Sauaia (2021) teria acontecido a partir dos julgamentos do Mandado de Segurança nº. 21.564-DF<sup>23</sup>, em que o Tribunal assentou a sua competência para decidir sobre a constitucionalidade do procedimento adotado para o *impeachment* do então Presidente Collor de Mello e definir, inclusive, aspectos específicos do procedimento, como a definição de 10 (dez) sessões para fins de apresentação de defesa na câmara dos deputados, e não 05 (cinco) sessões como fora determinado por aquela casa

<sup>19</sup> Essas decisões, e outras amplamente conhecidas, foram citadas apenas para ilustrar essa mudança de paradigma de postura institucional e decisória do STF nos anos que sucederam a promulgação da constituição de 1988.

<sup>20</sup> A composição do STF, em outubro de 1988, era a seguinte: Djaci Falcão (nomeado pelo Presidente Castello Branco); Rafael Meyer e Moreira Alves (nomeados pelo Presidente Ernesto Geisel); Neri da Silveira, Francisco Rezek, Aldir Passarinho, Oscar Corrêa, Octavio Gallotti e Sydney Sanches (nomeados pelo Presidente João Batista Figueiredo); Carlos Madeira e Célio Borja (nomeados pelo Presidente Sarney). Fonte: <https://portal.stf.jus.br/ostf/plenario/composicao.asp>. Acesso em 25 de dezembro 2022.

<sup>21</sup> É preciso fazer um contraponto a esse argumento: O STF é um tribunal que exerce função política e, dessa forma, a sua composição deve respeitar as correntes de pensamento e ideológicas existentes ao tempo das respectivas indicações. A vigência de uma nova constituição é resultado de um trabalho legitimado politicamente por essas forças político-ideológicas, de forma que as mudanças implementadas a partir de um novo marco constitucional deve ser gradativa, tanto pela sociedade como pelos Tribunais. O processo é incessante e contínuo. A assimilação do novo texto não poderia ocorrer de forma instantânea, exigia tempo, discussão, compreensão. Não há solução mágica para problemas sociais, políticos e econômicos.

<sup>22</sup> Segundo Bogéa (2021, p.112), os Ministros do STF tiveram ativa participação junto à Constituinte, inclusive indicando um integrante do Tribunal, o Min. Sydney Sanches, para acompanhar e auxiliar os parlamentares, por influência do presidente da Constituinte o Deputado Ulysses Guimarães. Portanto, é inadequado imaginar que houvesse uma ruptura entre os Poderes, a partir da nova Constituição de 1988.

<sup>23</sup> BRASIL. Mandado de Segurança nº. 21.564 – DF, de 23 de Março de 1992. Brasília, DF, 1992. Relator: Min. Carlos Velloso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso em: 26 de dezembro de 2022.

legislativa, dentre outras questões correlatas, que mostraram de fato o STF decidindo de forma contrária ao interesse do poder legislativo federal. Há que se questionar: quais os motivos contribuíram para a mudança gradativa da postura do STF a partir da Constituição de 1988? No presente trabalho, são elencados 3 (três) aspectos que se considera decisivos para a resolução desse questionamento.

O primeiro aspecto relevante a justificar a mudança de postura do STF foi a progressiva mudança na sua composição ao longo dos anos, através da nomeação de Ministros sem vínculos com regimes anteriores à Constituição de 1988, e que faziam interpretações do seu texto sob perspectivas distintas. Ademais, é natural que com o passar dos anos, e não tendo havido a concretização de direitos que a constituição previa, a pressão social e política para que isso ocorresse recaísse não apenas sobre os poderes eleitos, mas também sobre o STF.

O segundo aspecto relevante a ser destacado, e que diz respeito ao arranjo institucional, foi inicialmente a ampliação do rol de legitimados para propositura das ações diretas de inconstitucionalidade pela Constituição Federal de 1988<sup>24</sup>, facilitando o acesso da jurisdição constitucional e, via de consequência, aumentando o número de demandas levadas ao Tribunal<sup>25</sup>, determinante para colocar a corte no plano central do debate político nacional (BOGÉA, 2021, p. 113)<sup>26</sup>. Posteriormente, outra mudança nesse arranjo que resultou em ampliação dos poderes e alcance da jurisdição do STF foram introduzidos pela Emenda

---

<sup>24</sup> Na vigência da Constituição anterior, a legitimidade para propositura das ADIN era do Procurador Geral da República, exclusivamente. A Constituição Federal de 1988 ampliou esse rol de legitimados, dispondo em seu art. 103 que: “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) ;VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. BRASIL. Planalto. Constituição Federal de 1988, de 05 de Outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 26 de dezembro de 2022.

<sup>25</sup> Bogéa (2021, p. 113) registra que o Supremo – durante os trabalhos da constituinte – através das manifestações de Ministros, se colocou contrário à ampliação desse rol de legitimados, para evitar o risco de sobrecarga de ações no STF.

<sup>26</sup> No final dos anos 90, o congresso nacional aprovou a Lei nº. 9.868/99 (Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal) e a Lei nº. 9.882/99 (Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental). Um ponto em comum às duas normas é a previsão da possibilidade de modulação dos efeitos das decisões pelo Supremo Tribunal Federal. Na prática, esse mecanismo amplia os poderes do tribunal na medida em que, além de poder decidir acerca da (in)constitucionalidade de uma norma, ainda poderia dizer, sob a justificativa da segurança jurídica e do interesse público, o momento a partir do qual ela deixaria de ter efeitos.

Constitucional nº. 45, de 30 de dezembro de 2004: i) a súmula vinculante<sup>27</sup>; ii) tese firmada com repercussão geral<sup>28</sup>. Nos dois casos, o entendimento firmado pelo STF possui efeitos *erga omnes* e vinculante, obrigando o seu cumprimento no âmbito das instâncias judiciais inferiores e pela administração pública de modo geral.

Nessa linha, Oscar Vieira (2008, p. 444) sustenta que a partir da vigência da Constituição de 1988 o STF já havia acumulado as funções de órgão de tribunal constitucional e de órgão de cúpula do poder judiciário, além de foro especializado para determinadas matérias reservadas na Constituição<sup>29</sup>, e teve seu papel político alargado a partir da Emenda Constitucional nº. 03\93<sup>30</sup>, das Leis 9.882\99 e 9.868\99, além da Emenda Constitucional nº. 45\2005, que criaram as bases institucionais para uma *supremocracia*, por dois motivos: primeiro, por reafirmar a autoridade do STF sobre as demais instâncias do poder judiciário, podendo impor a obrigatoriedade de cumprimento das suas decisões às instâncias inferiores, superando essa fragilidade institucional da corte desde sua criação em 1891 (VIEIRA, 2008, p. 444-445). E, segundo, devido à “expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes”, colocando a corte no centro do debate político, através da combinação de uma constituição extensa e a existência de um grande número de ações e legitimados para acionamento da jurisdição constitucional, levando o tribunal – muitas vezes – a dar a última palavra em assuntos de cunho político, e em outras situações invalidando atos emanados de instancias representativas, ou mesmo alterando escolhas majoritárias.

O terceiro aspecto decisivo para a compreensão da atual forma de atuação do STF está relacionado à forma de interpretação das normas constitucionais que vem predominando no século XXI, com a superação de uma concepção hermenêutica puramente jurídica, focada em elementos gramaticais, sistemáticos, históricos e teleológicos (hermenêutica tradicional), para um olhar mais político e pragmático, voltada para os problemas sociais, políticos e econômicos (BARROSO, 2015).

---

<sup>27</sup> Até 26.12.2022 o STF possui 58 (cinquenta e oito) súmulas vinculantes aprovadas. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em 26 de dezembro de 2022.

<sup>28</sup> Até 26.12.2022 o STF possui 633 Teses firmadas com Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/repercussao geral/teses.asp>. Acesso em 26 de dezembro de 2022.

<sup>29</sup> Ao supremo Tribunal Federal foram atribuídas funções que, na maioria das democracias contemporâneas, estão divididas em pelo menos três tipos de instituições: tribunais constitucionais, foros judiciais especializados e tribunais de recursos de última instância (VIEIRA, 2008, p. 447)

<sup>30</sup> Promoveu alteração na alínea “a” do Artigo 102 da Constituição Federal, instituindo a Ação Declaratório de Constitucionalidade – ADC. BRASIL, Planalto. Emenda Constitucional nº. 3\93, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 26 de dezembro de 2022.

Um dos fatores que impulsionam essa nova hermenêutica – conforme já explorado em tópico anterior – é a denominada crise de representatividade das instancias tradicionais de poder, que diante da sua incapacidade de resolver conflitos, implementar direitos e garantir interesses de grupos minoritários, gerou um aumento da expectativa de que o judiciário poderia corrigir essas distorções. Segundo adverte Vieira (2008, p. 453), “ao tomar decisões de natureza política, e não apenas exercer a autoridade de preservar regras, o STF passará a ser cobrado pelas consequências de seus atos, sem que haja mecanismos institucionais para que essas cobranças sejam feitas”.<sup>31</sup> De fato, é assente a contestação feita a algumas decisões do STF em assuntos que afetam diretamente segmentos políticos (*sentido lato*), sem que os mesmos disponham de meios para contestá-las, o que contribui para manifestações de insatisfação contra a instituição, notadamente em canais de comunicação nas redes sociais.

O outro fator – de igual modo relevante – está relacionado à indeterminação da linguagem e fluidez dos textos constitucionais (FERREIRA FILHO; ARAÚJO, 2018, p. 131-132), que permitem múltiplas interpretações sobre um mesmo texto normativo, possibilitando uma atividade criativa e construtiva por parte dos juízes – sobretudo constitucionais – impregnada de valores subjetivos (morais, políticos, religiosos, econômicos, dentre outros). Soma-se, ainda, o crescente número de decisões liminares proferidas pelos ministros do STF, impondo de forma monocrática a sua compreensão sobre determinados assuntos político-jurídicos, sobrepondo deliberações coletivas do congresso nacional. Essa faculdade decisória que, na realidade, é inerente a função judicante, no entender de Vieira (2008, p. 458) deveria ser exercida no âmbito do STF em situações muito restritas, privilegiando decisões coletivas naqueles processos de competência originária do STF, em que as decisões causem impactos de natureza política, social e econômica<sup>32</sup>. Entretanto, mesmo decisões coletivas no âmbito do

<sup>31</sup> Segundo Sauaia (2021, p. 67) o STF é propenso a interferir em questões políticas fundamentais, porém muitas vezes gerando consequências indesejáveis ao sistema político. Cita como exemplos as decisões nas ADIs 1351-3\DF e 1354-8\DF, que julgou inconstitucional a cláusula de barreira que havia sido incluída na Lei 9.504/97 10 (dez) anos antes, o que dificultou uma racionalização do sistema partidário brasileiro. As outras decisões mencionadas pelo autor para ilustrar suas conclusões, foram tomadas nos julgamentos do MS nº. 26.602-3\DF (em 04.10.2007), MS nº. 26.603-1\DF (em 09.08.2007) e MS nº. 26.604\DF (em 15.05.2007), que criou uma hipótese de perda de mandato em decorrência da desfiliação partidária, sem uma justa causa. A consequência dessa decisão, segundo destaca, foi o surgimento de inúmeros partidos apenas para viabilizar a mudança de partido por parlamentares, sem a consequente perda do mandato, o que tornou o sistema partidário brasileiro ainda mais caótico.

<sup>32</sup> VIII Relatório Supremo em Números\FGV Rio (PEREIRA; ARGUELHES; ALMEIDA, 2020, p. 274-275): O Levantamento realizado computando apenas decisões finais de mérito e decisões liminares, no período de 1992 a 2013 (21 anos), mostrou que 93% decisões do Supremo que é tomada de forma individual. É preciso pontuar que, de acordo com o mesmo estudo, 95% dos processos decididos pelos ministros no mesmo período ocorreu no exercício da função recursal, onde é quase a regra a negativa de seguimento – de forma monocrática – evitando sobrecarga nos órgãos colegiados. Entretanto, o estudo apontou dados que mostram uma queda significativa, a partir do ano 2000, das decisões colegiadas nos processos (que o estudo classifica tipo 03), cuja competência do STF é originária, como as ações de controle abstrato (ADI, ADC, ADPF)

STF atualmente devem ser analisadas levando-se em consideração o formato da sessão em que ocorreu a deliberação, visto que segundo aponta o Relatório Supremo em Números da FGV Rio (PEREIRA; ARGUELHES; ALMEIDA, 2020, p.38) o plenário virtual – onde não há presença e interação física entre os ministros – é responsável atualmente pela maioria das decisões colegiadas do STF<sup>33</sup>.

Em conclusão, a expansão do Poder Judiciário no Brasil não é uma realidade recente e específica do nosso arranjo institucional, mas antes disso, demonstrou-se mesmo que sem pretensões de esgotar ou aprofundar a discussão, que o poder judiciário ao longo de dois séculos saiu de uma condição de “poder quase nulo”, na expressão de Montesquieu (1952), para a condição de protagonista no âmbito político, decidindo questões que vão além de estritamente jurídicas. Destacou-se que a superação da visão positivista da separação de poderes e do próprio Direito, com o surgimento de uma corrente que se consolida de forma gradativa a partir do segundo pós-guerra, denominada de *neoconstitucionalismo*, e a adoção de constituições permeadas por direitos individuais, estruturaram um ambiente propício para essa expansão do judiciário sobretudo através de tribunais constitucionais, com base na crença de maior isenção e capacidade dos juízes em resolver problemas e consolidar direitos previstos nos textos constitucionais.

No caso brasileiro, têm-se que esses fatores macro jurídicos e políticos, somados a um arranjo institucional, estruturado a partir da Constituição de 1988, que favorece a expansão do poder político do STF, em decorrência de uma conjugação de fatores, tais como: i) adoção de uma constituição abrangente, dispondo sobre todos os aspectos sociais, políticos e econômicos; ii) normas constitucionais de natureza fluida ou indeterminada (textura aberta), favorecendo interpretações díspares do seu texto pelos seus intérpretes no STF; iii) facilitação do acesso à jurisdição constitucional exercida pelo STF, acionando-o para deliberar e decidir - inclusive monocraticamente - sobre os mais variados temas, teve como resultado uma crescente judicialização de questões sociais, políticas, econômicas, e uma atuação ativista dos ministros.

---

<sup>33</sup> VIII Relatório Supremo em Números\FGV Rio (PEREIRA; ARGUELHES; ALMEIDA, 2020, p.38): Não apenas o percentual de decisões colegiadas é muito baixo, mas, dentro dessa categoria, as decisões colegiadas em que houve efetiva e presencial atenção do plenário ou das turmas são também minoria. No STF, portanto, mesmo quando há uma decisão coletiva, a regra geral é que ela tenha sido tomada virtualmente ou em lote.

#### **4 A SUPREMA CORTE BRASILEIRA NO NÍVEL DE ELABORAÇÃO DE REGRAS DA GOVERNANÇA ELEITORAL: JULGAMENTOS DE AÇÕES DO CONTROLE ABSTRATO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA ELEITORAL**

O modelo de governança brasileiro tem característica a predominância do poder judiciário em todos os 3 (três) níveis de governança, ultrapassando os limites da função precípua deste poder, que é a resolução de conflitos (*rule adjudication*), para alcançar funções administrativas de organização do sistema eleitoral (*rule application*) e, também, a função de criação das próprias regras eleitorais (*rule making*), ocasionando, segundo Caroline Graeff e Alvaro Barreto (2017, p.102) a “judicialização da política”, na medida em que o poder Judiciário expande sua competência, passando a exercer funções típicas de outros poderes, notadamente do executivo e do legislativo, no exercício das funções de organização e regulação do processo político-eleitoral.

Combinam-se, pois, alguns elementos que tornam frequente a judicialização da competição política, quais sejam: i) concentração das atividades da governança em um único organismo eleitoral (OE) integrante do poder judiciário; ii) “regra da intersecção” com a corte constitucional na composição do órgão de cúpula da justiça eleitoral; iii) elevação da governança eleitoral ao nível de controle constitucional (FERRAZ JUNIOR, 2008, p. 203).

O organismo eleitoral brasileiro de cúpula é composto por 3 (três) ministros do STF, através da chamada regra de intersecção (FERRAZ JUNIOR, 2008), sendo que o presidente e o vice-presidente serão, por força de imposição constitucional, escolhidos dentre os ministros do STF integrantes do TSE<sup>34</sup>. A suprema corte também atua no processo de indicação dos ministros do TSE formando uma lista tríplice composta por advogados, posteriormente encaminhada ao Presidente da República para escolha e nomeação. Destaca-se que o TSE aprovou a resolução nº 23.517, de 04 de abril de 2017, por meio da qual regulamentou a formação da lista tríplice composta por advogados para integrar os tribunais regionais eleitorais. Porém, não há regulamentação para o processo de formação da lista tríplice composta por advogados que integrarão o TSE como ministros, sendo o processo conduzido exclusivamente pelo TSE e o STF, com liberdade para definir o perfil dos indicados.

O STF é, também, decisivo para elevação da governança eleitoral ao nível de controle constitucional, seja por fomentar o debate sob o prisma constitucional das questões julgadas pelo TSE, ou por julgar ações que tem como objeto matéria constitucional-eleitoral, seja em

---

<sup>34</sup> Art. 119, parágrafo único, CF/1988: O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

sede de controle abstrato de normas ou mesmo como instância recursal, analisando eventuais recursos extraordinários interpostos em face de decisões preferidas pelo TSE.<sup>35</sup> Inegável, dessa forma, que o STF ocupa todos os espaços da governança eleitoral, apesar de vislumbrar elementos empíricos para corroborar a afirmação de Ferraz Júnior (2008) no sentido de que o TSE desempenha função de auxiliar do STF em matéria eleitoral.

Há críticas contra algumas decisões proferidas pelo STF no exercício da sua jurisdição constitucional quando em análise normas eleitorais cuja decisão impacta no jogo político. Neste capítulo será explorado a atuação do STF especificamente no nível da produção das regras eleitorais (*rule making*), através da análise dos processos em sede de controle abstrato de normas, no âmbito daquele tribunal, originados por meio de ações diretas de inconstitucionalidade – ADI, das ações declaratórias de constitucionalidade – ADC e das ações de descumprimento de preceitos fundamentais – ADPF, no interregno entre janeiro de 2002 e Dezembro de 2022, com o objetivo de verificar (i) o número de processos julgados pelo STF no período; (ii) o número de decisões proferidas pelo tribunal, julgando pela procedência, improcedência, liminares referendadas pelo pleno ou negativas de liminares referendadas; (iii) os autores das respectivas ações; (iv) técnica de julgamento aplicada pelo tribunal; (v) exposição resumida do teor dos julgados.

Optou-se por explorar os processos de controle abstrato, pois entende-se que através destes o STF atua dentro da dimensão normativa da governança eleitoral, por vezes se comportando como legislador negativo quando invalida normas produzidas por outros órgãos, declarando-as inconstitucionais com redução do texto. Essas decisões possuem eficácia vinculante e geral, ou seja, “irradia efeitos para todos os possíveis destinatários da norma” (ZAVASCKI, 2012, p. 63). Pode funcionar, também, como legislador positivo (BRASIL, 1993) quando no exercício desse controle abstrato, identifica uma inconstitucionalidade na norma, porém entende que uma determinada interpretação do texto é compatível com a constituição, e, portanto, deve aquele texto ser aplicado conforme fixou o tribunal, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade. Na prática, nessas situações, o tribunal confere um novo conteúdo normativo ao texto analisado, funcionando, pois, como um verdadeiro legislador. E, por fim, o STF atua como órgão de chancela de compatibilidade das normas infraconstitucionais em relação à Constituição Federal. E, nesse último caso, isso pode ocorrer tanto em sede de uma ação própria, que é a ADC (ZAVASCKI, 2012, p. 61), como também pode decorrer da própria natureza dúplice dessas ações do controle abstrato, visto que uma

---

<sup>35</sup> Artigo. 102, inciso III da Constituição Federal de 1988.

vez ajuizada uma ADI para questionar a constitucionalidade de uma norma e sendo esta julgada improcedente, será consequência lógico-jurídica da referida decisão a declaração da sua compatibilidade com a Constituição Federal<sup>36</sup>.

O recorte temporal proposto tem como justificativa alcançar um grande número de processos, julgados por composições distintas do STF, no interregno em que o congresso e o poder executivo também passaram por diversas modificações. Os processos analisados tiveram como objeto de debate e decisão uma pluralidade de normas, que regulamentaram matérias e eleições distintas, possibilitando a composição de uma amostra de pesquisa ampla e plural a fomentar o presente estudo.

A identificação dos processos foi viabilizada através da utilização de ferramentas de pesquisas disponibilizadas pelo STF em sua plataforma digital. No programa “Corte Aberta”,<sup>37</sup> o tribunal disponibiliza diversos painéis estatísticos, contendo informações sobre sua atuação. Assim, foi acessado este painel referente a decisões, e, em seguida, a busca foi refinada através da utilização de filtros: i) Classe: ADC, ADI, ADPF; ii) data da decisão: 02.01.2002 a 31.12.2022; iii) subgrupo andamento da decisão: decisão final e decisão liminar; iv) indicador colegiada: colegiada; v) ramo do direito: todas as opções nas quais consta referência ao termo eleitoral.<sup>38</sup>

Dessa busca, obteve-se uma relação com 198 (cento e noventa e oito) processos. Porém, excluiu-se da relação os processos que foram extintos por motivação de ordem processual, sem que tenha sido proferida decisão com o perfil buscado<sup>39</sup>. Assim, obteve-se como resultado uma amostra preliminar composta por 81 (oitenta e um) processos. Em seguida, utilizando outra ferramenta de busca processual<sup>40</sup> disponibilizada pelo tribunal e específica para ADI, ADC, ADPF e ADO, foi formada outra relação de processos desta natureza. Utilizou-se os seguintes filtros: i) base pesquisada: ADI, ADC e ADPF; ii) unidade da federação: Distrito Federal; iv) Termo: eleitoral; lei nº 9504; lei nº 9096; lei Complementar nº 64; código eleitoral. O objetivo dessa segunda busca foi o de encontrar processos eventualmente não incluídos pelo sistema, na primeira relação. Assim, foram acrescidos mais

---

<sup>36</sup> “Quando, todavia, a ação for julgada improcedente, restará firmada, para todos os efeitos, a constitucionalidade do preceito normativo” (ZAVASCKI, 2012, p.56).

<sup>37</sup> Disponível em: [https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte\\_aberta/corte\\_aberta.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html). Acesso em 10 de janeiro de 2023

<sup>38</sup> Na autuação dos processos há uma diversidade de tipos de classificação quanto aos temas, de modo que o termo “eleitoral”, por ser genérico, é a forma eficaz de garantir um maior número de processos no resultado da busca.

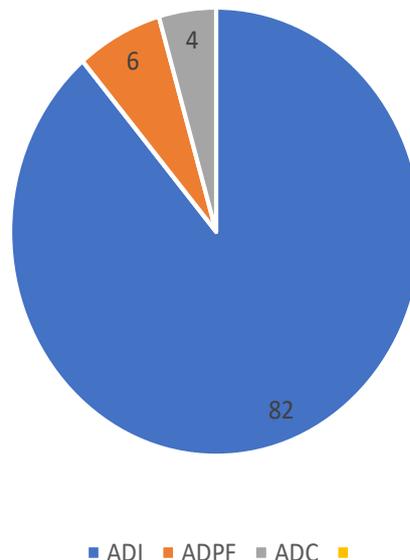
<sup>39</sup> Procedência; Improcedência; Deferindo ou indeferindo Liminar, com referendo do plenário.

<sup>40</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>. Acesso em 14 de janeiro de 2023.

11 (onze) processos à amostra preliminar: ADI nº 7261; ADI nº 5105; ADI nº 5104; ADI nº 4947; ADI nº 4543; ADI nº 4451; ADI nº 3592; ADI nº 1465; ADI nº 1351; ADPF nº 167; ADPF nº 541. Dessa forma, a amostra definitiva da pesquisa foi composta por 92 (noventa e dois) processos.

A partir da análise da amostra, verificou-se que seria possível atingir os objetivos definidos na pesquisa. Quanto aos tipos de ações ajuizadas, foram identificadas 82 ADI's, 06 ADPF's, e 04 ADC's. Destaca-se que nos anos 2004, 2007 e 2017 não foram localizados processos em que tenham sido proferidas decisões que se enquadrassem no perfil pesquisado.

Gráfico 1 - Tipos de ações encontradas pela pesquisa



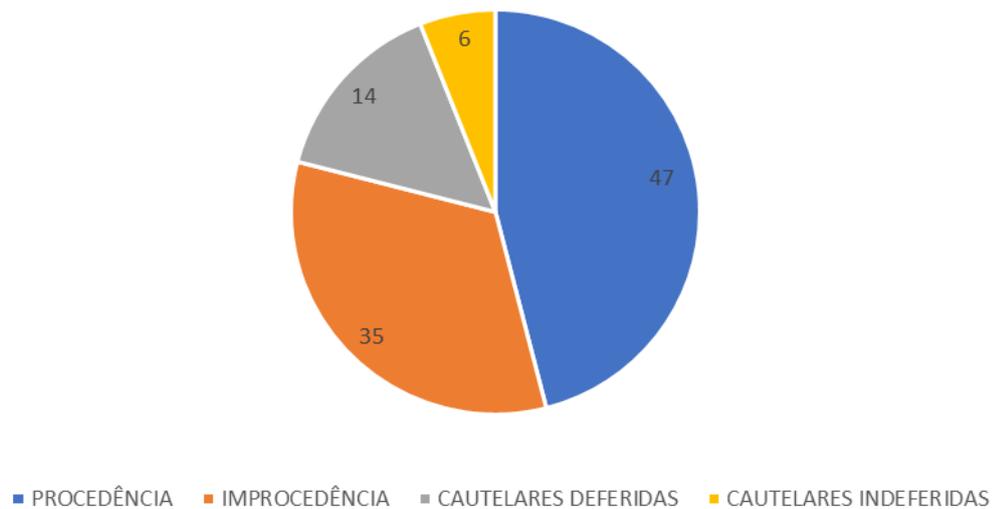
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Com relação ao número de decisões<sup>41</sup>, identificaram-se 47 ações procedentes, 35 improcedentes, 14 cautelares deferidas e referendadas pelo pleno, 06 cautelares indeferidas com referendo do pleno. A soma das decisões supera o número de processos, pois nos processos ADI nº 3825, ADI nº 4310, ADI nº 4467, ADI nº 4543, ADI nº 5394, ADI nº 5889 e ADPF nº 548 foram proferidas decisões cautelares deferindo liminar e posteriormente julgado o mérito das ações pela procedência. Nas ADI 5398 e 5420 inicialmente houve deferimento de cautelar de forma monocrática sem submissão ao referendo pelo pleno, mas

<sup>41</sup> Decisão final de mérito ou decisões liminares referendadas.

em 2018 e 2020, respectivamente, o mérito das ações foi analisado e ambas julgadas procedentes pelo STF. Por fim, a ADPF nº 167 e ADI 5311 inicialmente tiveram decisão indeferindo a cautelar pleiteada e posteriormente foram julgadas improcedentes no mérito, em 2018 e 2020 respectivamente<sup>42</sup>.

Gráfico 2 - Decisões finais e intermediárias das ações analisadas na pesquisa

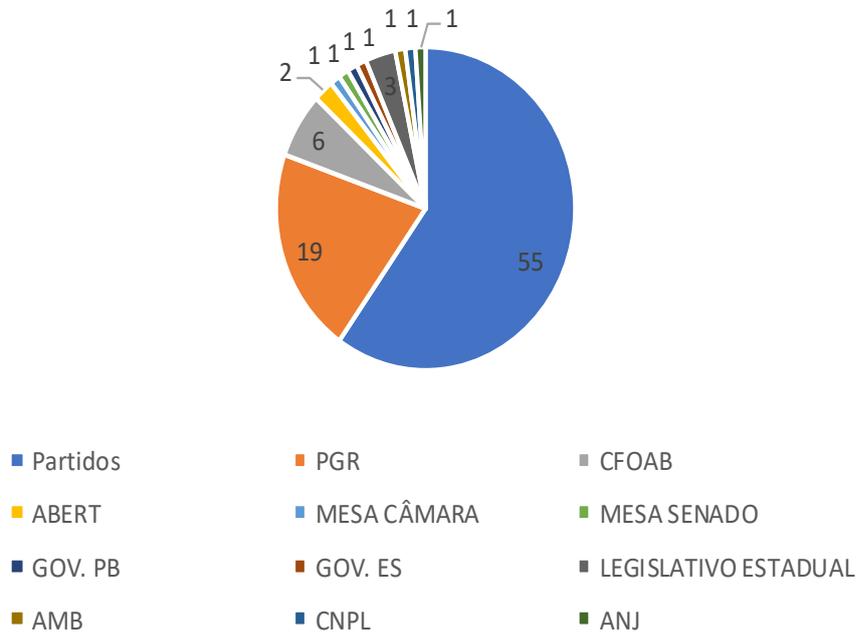


Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Com relação à propositura das ações, verificou-se que os partidos políticos figuram como autores no maior número dos processos, sendo 55 (cinquenta e cinco), em seguida o Procurador-Geral da República com 19 (dezenove), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB com 06 (seis), Mesa da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal com 01 ação proposta cada um, 03 ações foram propostas por mesas de assembleias legislativas, 02 foram ajuizadas por Governadores (Paraíba e Espírito Santo), a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB foi autora de 1 ação, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT de 02 ações, a Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL e a Associação Nacional de Jornais – ANJ figuram como autoras de 1 ação cada.

<sup>42</sup> Nenhum dos processos em que fora indeferido a medida cautelar liminarmente teve julgamento pela procedência no mérito.

Gráfico 3 - Autores das ações analisadas na pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

#### 4.1 As decisões de ações do controle abstrato julgadas pelo Supremo Tribunal Federal entre 2002 e 2022 em matéria eleitoral

Em 2002, o tribunal julgou a medida cautelar na ADI nº 2530, na qual se questionava a constitucionalidade do artigo 8º da Lei. 9.504 de 1997, que estabelecia a garantia do direito à candidatura daqueles que fossem detentores de mandatos<sup>43</sup>. Ou seja, todos que já ocupassem mandato eletivo teriam o direito subjetivo de serem candidatos, sem que a convenção partidária pudesse deliberar pela não candidatura. Naquele ano, o STF deferiu a medida cautelar, suspendendo a eficácia do dispositivo<sup>44</sup>. Somente em 2021, já sob a relatoria do

<sup>43</sup> Esse dispositivo legal foi aplicado nas eleições de 1998 e 2000, antes da decisão do STF que suspendeu sua eficácia.

<sup>44</sup> EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL: CANDIDATURA NATA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA ENTRE OS PRÉ-CANDIDATOS. AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 8º DA LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997, SEGUNDO O QUAL: "§ 1º - AOS DETENTORES DE MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL, ESTADUAL OU DISTRITAL, OU DE VEREADOR, E AOS QUE TENHAM EXERCIDO ESSES CARGOS EM QUALQUER PERÍODO DA LEGISLATURA QUE ESTIVER EM CURSO, É ASSEGURADO O REGISTRO DE CANDIDATURA PARA O MESMO CARGO PELO PARTIDO A QUE ESTEJAM FILIADOS". ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, "CAPUT", E 17 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA NORMA IMPUGNADA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA AÇÃO, RECONHECIDA, POR MAIORIA (8 VOTOS X 1), SENDO 3, COM BASE EM AMBOS OS PRINCÍPIOS (DA ISONOMIA ART. 5º, "CAPUT" E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA ART. 17) E 5, APENAS, COM APOIO NESTA ÚLTIMA. "PERICULUM IN MORA" TAMBÉM PRESENTE. CAUTELAR DEFERIDA (BRASIL, 2003)

Ministro Nunes Marques, o mérito da citada ação foi julgado pelo tribunal, tendo sido confirmada a cautelar deferida e julgando procedente a ADI, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo questionado, sob o seguinte fundamento:

A “candidatura nata”, prevista no art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.504/1997, é incompatível com a Constituição Federal, tanto por violar a isonomia entre os postulantes a cargos eletivos quanto por atingir o âmago da autonomia partidária. 3. A criação desse instituto ocorreu nos anos 1970 e teve o nítido propósito de proteger os titulares de mandatos parlamentares contra rivalidades internas em seus partidos, fomentadas por agentes externos, porquanto, à época, as agremiações estavam sujeitas a fortes e súbitas intervenções estatais. Em contexto de ampla liberdade de funcionamento dos partidos, como o instaurado a partir da Constituição de 1988, esse mecanismo deixou de ser compatível com a autonomia interna dos partidos. 4. A imunização pura e simples do detentor de mandato eletivo contra a vontade colegiada do partido representa privilégio injustificado, que contribui tão só para a perpetuação de ocupantes de cargos eletivos, em detrimento de outros pré-candidatos, sem qualquer justificativa plausível para o funcionamento do sistema democrático e sem que haja meios para que o partido possa fazer imperar os objetivos fundamentais inscritos em seu estatuto (BRASIL, 2021).

Em 2003, ao julgar a ADI 2993, o STF analisou uma resolução do tribunal regional eleitoral – TRE de Minas Gerais, por meio da qual este tribunal dispôs sobre regras para investidura dos seus respectivos membros, vedando a recondução para um segundo biênio consecutivo, para membros de qualquer classe. Essa resolução, no entanto, foi considerada inconstitucional, por extrapolar os limites da autonomia regulamentar do tribunal e dispor de forma contrária aos requisitos de investidura para o cargo, estabelecidos pela constituição Federal:

[...] a norma proíbe quando a Constituição faculta ao juiz servir por dois biênios consecutivos. C.F., art. 121, § 2º. Ademais, não cabe ao TRE a escolha dos seus juízes. Essa escolha cabe ao Tribunal de Justiça, mediante eleição, pelo voto secreto: C.F., art. 120, § 1º, I, a e b, II e III. A norma regimental do TRE condiciona, pois, ao Tribunal incumbido da escolha, certo que a Constituição não confere à Corte que expediu a resolução proibitória tal atribuição (BRASIL, 2004).

Destaca-se, sobre esse tema específico, que em 2017 o TSE regulamentou o processo de escolha dos juízes da classe dos juristas que compõem os tribunais regionais eleitorais<sup>45</sup>. Cabendo, ainda, a cada tribunal de justiça e tribunal regional federal regulamentar internamente o processo de escolha dos seus membros que irão compor o TRE, sem

---

<sup>45</sup> Resolução nº 23.517, de 4 de abril de 2017 – Brasília/DF: *Dispõe sobre a lista tríplice para preenchimento das vagas de juízes dos tribunais regionais eleitorais, na classe dos advogados*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-517-de-4-de-abril-de-2017-2013-brasilia-df>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

possibilidade, entretanto, de contrariar o artigo 120 da Constituição Federal, como no caso da resolução analisada no precedente destacado.

Em 2006 o STF julgou a ADI nº 3685 (autoria do CFOAB) que tinha como objeto a Emenda Constitucional nº. 52 de 2006, publicada em 09.03.2006 e que dava nova redação ao parágrafo 1º do artigo 17 da Constituição Federal<sup>46</sup>, permitindo ampla liberdade de formação de coligações pelos partidos, sem qualquer vinculação às coligações formadas entre instâncias partidárias distintas, que ficou conhecida como verticalização das coligações. Essa emenda constitucional foi uma reação do congresso nacional ao que decidira o TSE em fevereiro de 2002, na Consulta nº. 715, de relatoria do Ministro Garcia Vieira, por meio da qual fora firmada uma interpretação jurisprudencial que vinculava as coligações realizadas no plano nacional com aquelas regionais nos Estados, o que à época provocou fortes reações políticas e consequências no pleito de 2002.

Entretanto, o art. 2º da citada emenda dispunha que ela seria aplicada para as eleições do ano de 2002<sup>47</sup>, em uma deliberada tentativa do legislador reformador de evitar a incidência do art.16 da constituição federal que veda a aplicação de regras que alterem o processo eleitoral, que entrarem em vigor há menos de um ano das eleições (princípio da anualidade eleitoral). O supremo, ao julgar a ação, entendeu que a emenda constitucional n. 52\06 era constitucional, porém não poderia ser aplicada nas eleições de 2006 sob pena de violar o princípio da anualidade insculpido no art. 16 da constituição federal, e então, julgou parcialmente procedente “para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência” (BRASIL, 2006). A discussão e criação da regra sobre verticalização de coligações contou, portanto, com a atuação dos três atores principais do *rule making*: TSE, Congresso Nacional e o STF.

No julgamento da ADI nº 3741 (autoria do PSC) o tribunal julgou parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 35-A introduzido pela Lei 11.300 de 2006 na Lei nº 9.504 de 1997. Esse dispositivo dispunha ser “vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.” O STF entendeu que o citado artigo violava a

---

<sup>46</sup> Art. 17. [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

<sup>47</sup> Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002.

garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no estado democrático de direito (BRASIL, 2007a)<sup>48</sup>.

Na ADI 3825 (autoria do Democratas), o tribunal analisou uma norma da constituição do estado de Roraima que estendia o mandato dos deputados estaduais por quinze dias e deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia da norma. Na prática essa ampliação dos mandatos iria influenciar na eleição da mesa diretora da Assembleia Legislativa, a qual seria formada pelos deputados da legislatura que estava encerrando, quando a mesa deve ser eleita pelos parlamentares que tomarão posse para a legislatura que iria ter início. A análise do mérito ocorreu em 2008 quando o STF confirmou a liminar deferida e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da norma, sob o seguinte fundamento:

A norma que, alterando a regra da Constituição Estadual de Roraima (Emenda n. 16, de 19 de outubro de 2005) permite a extensão do mandato pela alteração da data de posse dos eleitos em 2006, colide, frontalmente, com aquela regra. 2. A autonomia estadual tem os seus limites definidos pela Constituição da República (BRASIL, 2008).

Na ADI 1351 (autoria do PC do B e PDT), o Tribunal analisou a constitucionalidade da cláusula de barreira prevista na Lei nº 9.096, em vigor desde 1995. Porém, o citado dispositivo só teria aplicação nas eleições que se realizassem após 10 anos da sua vigência, o que ocorreu nas eleições de 2006. Esse dispositivo previa a uma condição aos partidos para participar do rateio de 99% dos recursos do fundo partidário, além de acesso a tempo de tv e rádio: que obtivessem, no mínimo, 5% dos votos válidos na eleição para Câmara Federal, sendo esses votos distribuídos em pelo menos 9 estados da federação, com 2% dos votos válidos em cada um. Na prática, partidos como o PC do B (autor da ação) não se enquadraria nesses critérios. O Tribunal, sob o fundamento de preservação da pluralidade política e até mesmo considerando o aspecto histórico e políticos que representaria a fragilização ou até mesmo a extinção de partidos como o PC do B que por questões ideológicas teria dificuldade de realizar uma fusão com outra agremiação, revolveu julgar procedente a ação e invalidar essa regra (BRASIL, 2007b). Como consequência dessa decisão, o que foi reconhecido até mesmo por ministros que atuaram naquele julgamento, foi observado uma proliferação de pequenos partidos, sem qualquer representatividade, apenas com intuito de acesso ao fundo partidário e barganha política com tempo de TV e rádio, prejudicando ainda mais o sistema partidário brasileiro.

---

<sup>48</sup> No mesmo sentido foram os julgamentos da ADI nº 3742 (autoria do PDT) e nº 3743 (autoria do PTC), conexas com aquela.

Dentro da amostra analisada, a ADPF nº 144 foi a primeira ação que teve o mérito analisado pelo STF, e suscitava a não recepção das alíneas d, e, g, h do art. 1º e art. 15, ambos da lei complementar nº 64 de 1990 em face da emenda constitucional de revisão nº 4, de 1994. O Tribunal, no entanto, julgou improcedente a ação, ratificando a constitucionalidade e aplicabilidade dos dispositivos questionados. Destaca-se que o STF assentou nesse julgado que os ministros do STF que atuam no TSE, inclusive o Presidente deste Tribunal e que havia prestado as informações no bojo da ADPF, não estavam impedidos de participar do julgamento (BRASIL, 2010). Esse entendimento configura uma exceção à regra processual brasileira, que impede um magistrado julgar uma mesma questão em duas instâncias distintas.

Em 2009, o STF analisou o pedido de medida cautelar na ADI 4307 (autoria da PGR), que tinha como objeto o art. 3º, I da emenda constitucional n. 58<sup>49</sup>, de 2009, que dispunha sobre a aplicação retroativa da regulamentação da composição das câmaras municipais, a partir da eleição de 2008. Foi deferida a medida cautelar para suspender a eficácia desse dispositivo. E quanto ao mérito, a ação foi julgada procedente em 2013, confirmando a liminar e declarando inconstitucional o dispositivo que dispunha sobre a retroatividade da citada emenda, sob o seguinte fundamento:

Norma que determina a retroação dos efeitos de regras constitucionais de composição das Câmaras Municipais em pleito ocorrido e encerrado: afronta à garantia do exercício da cidadania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição) e a segurança jurídica. 3. Os eleitos foram diplomados pela Justiça Eleitoral até 18.12.2009 e tomaram posse em 2009. Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpre o princípio democrático da soberania popular (BRASIL,2013b).

No caso, portanto, o STF utilizou fundamentação coerente com o que fora decidido na ADI nº 3685, que analisou a Emenda Constitucional n. 52, de 2006 impedindo a aplicação retroativa da norma constitucional que, na prática, modificava o resultado das eleições já realizadas, transformando em eleitos candidatos que, de acordo com a soberania popular, não tiveram votação suficiente para serem declarados eleitos no pleito (BRASIL, 2006)<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Emenda Constitucional que alterou o inciso IV, do Artigo 29 da Constituição Federal, dispondo sobre a proporção entre o número de vagas nas câmaras municipais e a população de cada município, onde o mínimo seriam nove vereadores para as câmaras de município com população até quinze mil habitantes e o máximo de cinquenta e cinco vereadores nos municípios com população superior a oito milhões de habitantes. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc58.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc58.htm).

<sup>50</sup> Essa mesma emenda foi também objeto da ADI 4310, na qual também foi deferida medida cautelar em 11.11.2009, mas foi extinta em 2016 por perda do objeto, considerando que o STF ao julgar o mérito da ADI 4307 declarou inconstitucional o dispositivo impugnado. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3768420>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

Em alguns processos analisados<sup>51</sup>, inobstante o juízo de improcedência ou indeferimento da medida cautelar, observou-se uma atuação normativa, tendo o Tribunal fixado expressamente, na parte dispositiva do acórdão, tese de julgamento com contornos de verbete normativo, como no caso da ADPF nº 167 (autoria do PDT), cujo objeto era a orientação jurisprudencial do TSE – há muito consolidada – de ratificação da competência do TSE para julgar os recursos contra expedição de diploma – RCED<sup>52</sup> nas eleições estaduais e federais. Ao cabo, além de julgar improcedente a referida ação, a corte fixou uma tese de julgamento, nos seguintes termos: “O Tribunal Superior Eleitoral é o órgão competente para julgar os recursos contra a expedição de diploma nas eleições presidenciais e gerais (federais e estaduais).”

Em 2010, o STF analisou o pedido de medida cautelar na ADI 4467 (autoria do PT), cujo objeto da ação recaía sobre o Artigo 91-A<sup>53</sup> da Lei n. 9.504, de 1997 e do art.47, §1º da Resolução do TSE n. 23.218\2010, que definiam a obrigatoriedade de apresentação do título de eleitor e do documento de identificação com foto na hora de votar. O tribunal entendeu, entretanto, que exigir ambos os documentos ao eleitor, sob pena de impedi-lo de votar seria desarrazoado e deferiu medida cautelar que, pela proximidade do pleito, foi além da suspensão de eficácia da norma impugnada, dando interpretação conforme ao dispositivo nos seguintes termos:

(...) plausibilidade jurídica da alegação de ofensa ao princípio constitucional da razoabilidade na interpretação dos dispositivos impugnados que impeça de votar o eleitor que, embora apto a prestar identificação mediante a apresentação de documento oficial com fotografia, não esteja portando seu título eleitoral. 6. Medida cautelar deferida para dar às normas ora impugnadas interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido de que apenas a ausência de documento oficial de identidade com fotografia impede o exercício do direito de voto (BRASIL, 2011).

O mérito da ação foi julgado em 2020, tendo o Tribunal confirmado a liminar deferida em 2010, dando uma interpretação ao dispositivo legal impugnado que desobrigava a apresentação do título de eleitor juntamente com o documento oficial com foto, como exigia a lei e a resolução do TSE. Acrescentou, ainda, nas razões de decidir a existência de um sistema

<sup>51</sup> ADI nº 5619, julgada improcedente, com fixação de tese: “É constitucional legislação federal que estabeleça novas eleições para os cargos majoritários simples – isto é, Prefeitos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores e Senadores da República – em casos de vacância por causas eleitorais” (BRASIL, 2018c).

<sup>52</sup> O Recurso Contra a Expedição de Diploma (RCED) é demanda por meio da qual se objetiva a cassação ou denegação do diploma do eleito ante a alegação de inelegibilidade de cunho infraconstitucional superveniente ao requerimento de registro da candidatura, inelegibilidade de natureza constitucional ou ausência de condições de elegibilidade, ex vi do art. 262 do Código Eleitoral, na redação conferida pela Lei nº 12.891/2013.

<sup>53</sup> Art. 91-A. No momento da votação, além da exibição do respectivo título, o eleitor deverá apresentar documento de identificação com fotografia. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

de biometria no cadastramento e identificação dos eleitores, o que reforçava a desnecessidade e apresentação dos dois documentos, conforme exige a literalidade do artigo 91-A da Lei nº 9.504 de 1997<sup>54</sup>.

Dentro da amostra analisada, as primeiras ações declaratórias de constitucionalidade – ADC decididas pelo STF envolvendo matéria eleitoral foram as ADC nº 29 (autoria do PPS) e 30 (autoria do CFOAB), e tinham como objetivo a declaração da constitucionalidade da lei complementar n. 135, de 2012<sup>55</sup> - conhecida como “lei da ficha limpa”. Tanto o Partido Popular Socialista – PPS como o Conselho Federal da OAB, alegando existir controvérsia de entendimento entre o TSE e Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, postularam o reconhecimento da validade jurídica da aplicação das hipóteses de inelegibilidade instituídas pela lei complementar nº 135/10 aos casos em que os atos ou fatos passíveis de enquadramento tenham ocorrido anteriormente à edição da lei em comento.

O STF julgou procedente as duas ações em acórdão extenso em que analisou diversos aspectos relacionadas à citada lei, dentre os argumentos utilizados, acerca da possibilidade de aplicação da lei à fatos ocorridos anteriormente à sua vigência, o tribunal entendeu que:

[...] a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula *rebus sic stantibus*) anteriormente ao pleito em oposição a diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito) (BRASIL, 2012c).

Sobre o argumento da falta de razoabilidade em impedir a candidatura de alguém condenado em segunda instância, mas sem trânsito em julgado, a corte entendeu que:

A razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, da rejeição de contas públicas, da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional (BRASIL, 2012c).

<sup>54</sup> A análise da constitucionalidade do art. 91-A da Lei nº 9.504/1997 há de levar em consideração o aprimoramento dos mecanismos de garantia da segurança do voto, já conquistada pela sociedade sua autenticidade, mediante a identificação do eleitor pela biometria, bem assim, de forma secundária, por documento com fotografia, a afastar qualquer entendimento segundo o qual a ausência do título eleitoral, no momento da votação, impede o exercício do voto. 7. Ação julgada procedente, confirmada a medida cautelar, para atribuir interpretação conforme à Constituição aos arts. 91-A da Lei nº 9.504/1997 e 47, § 1º, da Res.-TSE nº 23.218/2010, no sentido de que a ausência do título de eleitor no momento da votação não constitui, por si só, óbice ao exercício do sufrágio (BRASIL, 2020g).

<sup>55</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

Por fim, acerca da alegada desproporcionalidade das restrições impostas pela lei, que teve como escopo impedir candidaturas de pessoas que não demonstrassem um mínimo aceitável de aptidão moral para exercício de função pública, o STF consignou que:

O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifício à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido *munus publico*. O exercício do *ius honorum* (direito de concorrer a cargos eletivos), em um juízo de ponderação no caso das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 135/10, opõe-se à própria democracia, que pressupõe a fidelidade política da atuação dos representantes populares (BRASIL, 2012c).

Destaca-se que não foi identificado na amostra nenhuma ação ajuizada por partido político requerendo a declaração da inconstitucionalidade da lei, em que pese o caráter restritivo e inovador implementado. Investigar tais razões não é objeto desta pesquisa, porém sugere-se que uma razão para a não provocação do STF tenha sido o receio que a repercussão negativa causaria ao partido, considerando que a chamada “lei da ficha limpa” teve ampla repercussão popular. A única ação ajuizada contra a Lei Complementar nº 135 de 2012 (ADI nº 4578), foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais, tendo sido julgada, em conjunto com as mencionadas ADC, improcedente (BRASIL, 2012). Esse fato chama atenção por não ser a CNPL uma entidade que institucionalmente tenha previsão de atuação no âmbito político-eleitoral.

Na ADI nº 4430 (autoria do PHS) e ADI nº 4795<sup>56</sup> (autoria do DEM), a corte analisou dispositivos da lei nº 9.504, de 1997, que tratavam de três questões: i) direito de participação de filiados a partidos coligados em âmbito nacional na propaganda eleitoral de candidato em nível regional; ii) o critério da representatividade na câmara dos deputados como fator de distinção na delimitação do tempo de tv e rádio destinado aos partidos e; iii) o direito de incorporação, pelos novos partidos, do tempo de tv e rádio equivalente aos mandatários que migraram para a nova sigla criada. O tribunal afastou a alegação de inconstitucionalidade quanto ao primeiro aspecto, assentando ser constitucional essa possibilidade de participação (BRASIL, 2013a).

Quanto ao critério de representatividade, primeiro entendeu ser inconstitucional a restrição total de acesso a tempo de TV e rádio, com base exclusivamente na representação da câmara dos deputados, aduzindo que “a exclusão das agremiações partidárias que não tenham representação na câmara federal afigura-se inconstitucional”. Entretanto, quanto à

---

<sup>56</sup> Julgamento em conexão com ADI nº 4430 (BRASIL, 2013a).

possibilidade de utilização do critério da representatividade na câmara dos deputados, como critério de distribuição do tempo, entendeu que teria respaldo na constituição, conforme depreende-se do seguinte trecho do acórdão:

O critério de divisão adotado – proporcionalidade à representação eleita para a Câmara dos Deputados – adéqua-se à finalidade colimada de divisão proporcional e tem respaldo na própria Constituição Federal, que faz a distinção entre os partidos com e sem representação no Congresso Nacional, concedendo certas prerrogativas, exclusivamente, às agremiações que gozam de representatividade nacional (art. 5º, LXX, a; art. 103, VIII; art. 53, § 3º; art. 55, §§ 2º e 3º; art. 58, § 1º) (BRASIL, 2013a).

Com relação ao direito de incorporação do mencionado tempo, pelos novos partidos políticos, contestada especificamente na ADI nº 4785, a corte entendeu:

Se [...] a criação de partido político autoriza a migração dos parlamentares para a novel legenda, sem que se possa falar em infidelidade partidária ou em perda do mandato parlamentar, essa mudança resulta, de igual forma, na alteração da representação política da legenda originária. [...] Nesse caso, o que deve prevalecer não é o desempenho do partido nas eleições (critério inaplicável aos novos partidos), mas, sim, a representatividade política conferida aos parlamentares que deixaram seus partidos de origem para se filiarem ao novo partido político, recém criado. Essa interpretação prestigia, por um lado, a liberdade constitucional de criação de partidos políticos (art. 17, caput, CF/88) e, por outro, a representatividade do partido que já nasce com representantes parlamentares, tudo em consonância com o sistema de representação proporcional brasileiro (BRASIL, 2012a).

Em reação à essas decisões do STF, o congresso aprovou a Lei nº 12.875, de 2013, estabelecendo novos critérios para a divisão do tempo de TV e rádio entre os partidos, dessa vez reservando um percentual de um terço do tempo total, a ser dividido entre partidos que não tivessem representação na câmara (um terço) e com representação (dois terços)<sup>57</sup>. Essa regra, apesar de garantir acesso aos partidos sem representação na câmara dos deputados em aparente conformidade com o entendimento do supremo, o fazia com evidente desproporção, o que resultou no ajuizamento da ADI 5105 (autoria do Partido Solidariedade), julgada em 2015, que questionou os novos critérios definidos na nova regra. O STF julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da referida lei, e o fez ressaltando que o papel do STF no controle de constitucionalidade de normas dessa natureza tem como escopo garantir o

<sup>57</sup> Art. 47 [...] § 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: I - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram; II - do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12875.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12875.htm#art2). Acesso em 09 de janeiro de 2023

mínimo de viabilidade à subsistência e funcionamento das instituições democráticas, dentre as quais se incluem os partidos políticos.

A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da judicial review, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.

[...] é inobjetoável que, com as restrições previstas na Lei nº 12.875/2013, há uma tentativa obtusa de inviabilizar o funcionamento e o desenvolvimento das novas agremiações, sob o rótulo falacioso de fortalecer os partidos políticos. Uma coisa é criar mecanismos mais rigorosos de criação, fusão e incorporação dos partidos, o que, a meu juízo, encontra assento constitucional. Algo bastante distinto é, uma vez criadas as legendas, formular mecanismos normativos que dificultem seu funcionamento, o que não encontra guarida na Lei Maior. Justamente por isso, torna-se legítima a atuação do Supremo Tribunal Federal, no intuito de impedir a obstrução dos canais de participação política e, por via de consequência, fiscalizar os pressupostos ao adequado funcionamento da democracia (BRASIL, 2016).

Acerca dessa fundamentação utilizada pelo STF para justificar sua decisão sobre a matéria, é importante destacar que não há regra expressa na Constituição que imponha um percentual específico a ser destinado a cada partido na divisão de fundo partidário ou do tempo de tv e no rádio. Porém, o STF ao analisar o caso faz uso de argumentos jurídico-políticos, interpretando regras tais como o direito de associação previsto no art. 5º, XVII ou no art. 17, *caput*, que dispõe ser livre a criação dos partidos políticos, para a partir daí, construir um comando normativo específico, entendendo que essa liberdade de associação política somente estará de acordo com a Constituição quando as restrições impostas para criação e funcionamento dos partidos não tornarem impossível que isso aconteça.

Em 2013, o STF analisou a ADI nº 4617 (autoria da PGR) que impugnava o §3º do art. 45 da Lei nº 9.096 de 1995<sup>58</sup>, que restringia aos partidos políticos a legitimidade para propositura de representações eleitorais por propaganda partidária irregular. O Procurador-Geral da República sustentou que a lei, ao excluir a legitimidade de propositura da ação pelo Ministério Público Eleitoral incorreu em ofensa aos artigos 127 e 129 da Constituição Federal. O Tribunal acolheu os argumentos do autor e julgou procedente a ação. Inicialmente assentou que:

(...) as questões relativas à propaganda partidária são meras contendas privadas, visto que atingem tão somente os interesses dos próprios partidos políticos, sendo estes isentos de qualquer ingerência estatal. (...) A expressão ora impugnada, ao

<sup>58</sup> Art. 45 [...] § 3º A representação, que somente poderá ser oferecida por partido político, será julgada pelo Tribunal Superior Eleitoral quando se tratar de programa em bloco ou inserções nacionais e pelos Tribunais Regionais Eleitorais quando se tratar de programas em bloco ou inserções transmitidos nos Estados correspondentes. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

dispor que a representação “somente poderá ser oferecida por partido político”, vulnera de forma substancial o papel constitucional do Ministério Público na defesa das instituições democráticas (BRASIL, 2014a).

A atuação do Tribunal, nesse caso, não apenas garantiu a prerrogativa institucional do Ministério Público, mas as fazê-lo foi essencial para evitar a depreciação do sistema partidário. A publicação dessa decisão ocorreu em 16.03.2016, e em 2017 a Lei nº 13.487<sup>59</sup> revogou, dentre outros dispositivos, o artigo 45 da Lei nº 9.096 de 1995. No caso, pois, o STF influenciou a atuação do outro ator do *rule making*, o Congresso Nacional, que, ao revogar o dispositivo, fez um gesto simbólico de aceitação e concordância com a decisão.

No ano de 2014, o tema da definição do número de deputados federais e estaduais de cada estado da federação foi objeto de seis ações diretas (ADI nº 4947, ADI nº 4965, ADI nº 4963, ADI nº 5020, ADI nº 5028, ADI nº 5130). Em todas essas ações foram impugnados a lei complementar nº 78, de 1993 e a resolução nº 23.389 de 2013 do TSE. A situação era a seguinte: o artigo 45, §1º da constituição federal atribuiu à lei complementar a competência para definir o número de deputados federais de cada estado e distrito federal. Ocorre que a Lei Complementar nº 78, que deveria promover essa definição, delegou tal atribuição ao TSE<sup>60</sup>. Este, por sua vez, somente editou uma resolução em 2013 (resolução TSE nº 23.389<sup>61</sup>). Desses julgamentos, destaca-se inicialmente a análise feita pelo Tribunal acerca da possibilidade de resoluções do TSE serem objeto de controle de constitucionalidade em caráter abstrato, assentando que:

Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado (BRASIL, 2014d).

Quanto ao mérito, entendeu o Tribunal que a resolução do TSE extrapolava os limites normativos, considerando que a constituição federal delegara à lei complementar e não à

<sup>59</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm#art5](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm#art5). Acesso em 08 de janeiro de 2023

<sup>60</sup> Lei Complementar 78, de 1993: Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação. Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

<sup>61</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2013/resolucao-no-23-389-de-9-de-abril-de-2013>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

resolução do TSE a definição do número de deputados federais. Esta só poderia fazê-lo se na lei complementar fossem fixados os parâmetros de forma objetiva e específica, o que não ocorreu.

Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral. 4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso. Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar (BRASIL, 2014b).

Importa destacar que, dentre os processos analisados e que tiveram como objeto resoluções do TSE, a ADI nº 5028 (e demais ações conexas) pode ser considerada como um ponto fora da curva, pela contundência argumentativa do STF ao declarar a inconstitucionalidade da resolução (BRASIL, 2014b). Nesse contexto, importante pontuar que em doze processos na amostra que tiveram como objeto de questionamento resoluções ou decisões do TSE, em 9 (nove) deles o STF julgou pela improcedência ou indeferiu a liminar e em 7 (sete) julgou pela procedência ou deferiu a liminar (BRASIL, 2014b).

Tabela 1 - Análise de processos da pesquisa envolvendo resoluções/decisões do TSE

<b>PROCEDÊNCIA / LIMINAR DEFERIDA</b>	<b>IMPROCEDÊNCIA / LIMINAR INDEFERIDA</b>
07	09
ADI 5028 <sup>62</sup> ; ADI 5081; ADI 6032; ADPF 541; ADI 4467; ADI 5104; ADPF 738.	ADI 3345; ADI 3999; ADI 4086; ADI 5122; ADI 6395; ADI 6281; ADI 7214; ADI 7261; ADPF 167.

Fonte: elaborada pelo autor (2023)

<sup>62</sup> As ADI nº 5020; ADI nº 4965; ADI nº 4963; ADI nº 5130; ADI nº 4947 eram todas conexas à ADI nº 5028, por isso somente uma foi considerada.

Tomando como referência esses dados, é possível concluir que não existe vinculação funcional entre os dois tribunais, de forma a tornar o Supremo um órgão que chancela a constitucionalidade de todas as resoluções do TSE questionadas perante o tribunal. Além disso, não se pode dizer que todas as vezes em que julgou improcedente ou negou liminares, o STF atuou em parceria institucional com o TSE, como se obrigatoriamente os fundamentos das ações necessariamente fossem procedentes e o STF deixara de acolhê-los por assumir uma posição em favor do TSE. Argumentos dessa natureza, desacompanhados de dados comprobatórios, são meras retóricas conjecturais. Não se deve desconsiderar que o TSE é um órgão integrante do Poder Judiciário e especializado, e que, portanto, ao editar resoluções procura fazê-lo de forma técnica e observando as regras constitucionais, diferentemente das regras produzidas no Congresso Nacional, as quais são resultado de uma composição de interesses partidários, não necessariamente técnicos, o que leva a uma maior proporção de julgados do STF declarando-os inconstitucionais ou dando outra interpretação a tais dispositivos.

Por sua vez, quando a impugnação recaiu sobre a constitucionalidade de resoluções de TREs, foram identificadas 4 (quatro) decisões pela procedência ou concedendo liminar, e 06 (seis) decisões julgando improcedente a ação, porém nesse caso considera-se apenas 1 (uma) decisão, visto que todas as ações foram ajuizadas pelo PHS e tratavam do mesmo tema: utilização de simulador de urna eletrônica pelos tribunais regionais eleitorais em ações de instrução do eleitor a votar.

Tabela 2 - Análise de processos da pesquisa envolvendo resoluções dos TRE's

<b>PROCEDÊNCIA / LIMINAR DEFERIDA</b>	<b>IMPROCEDÊNCIA</b>
04	01
ADI 2993; ADI 2278; ADI 2283; ADI 4018	ADI 2267; ADI 2275; ADI 2269; ADI 2280; ADI 2285; ADI 2266

Fonte: elaborada pelo autor (2023)

O Tribunal ao analisar a ADI nº 1082 (autoria do PSB), ratificou a constitucionalidade dos artigos 7 e 23 da Lei Complementar nº 64 de 1990, considerados dispositivos relevantes aos magistrados que analisam e julgam as lides eleitorais, pois atribuem ao órgão julgador o dever-poder para apreciar os fatos públicos e notórios, os indícios e presunções por ocasião do julgamento da causa, assentando que:

Surgem constitucionais as previsões, contidas nos artigos 7º, parágrafo único, e 23 da Lei Complementar nº 64/90, sobre a atuação do juiz no que é autorizado a formar convicção atendendo a fatos e circunstâncias constantes do processo, ainda que não arguidos pelas partes, e a considerar fatos públicos e notórios, indícios e presunções, mesmo que não indicados ou alegados pelos envolvidos no conflito de interesses (BRASIL, 1994)<sup>63</sup>.

Em que pese não ter sido empregada nenhuma técnica de decisão – como nos julgamentos pela procedência – invalidando ou construindo uma interpretação normativa até então inexistente, o tribunal ao chancelar a constitucionalidade da regra impugnada, contribuiu para resguardar a efetividade do processo eleitoral judicial, pois no âmbito das demandas eleitorais conferir ao magistrado essa prerrogativa é essencial para evitar que em decorrência de dificuldades técnicas e formais, fatos eventualmente não levados ao processo pelas partes, sejam desconsiderados em benefício de quem praticou ilícitos ou que deixem de beneficiar a quem deles pode se beneficiar.

Também envolvendo o tema processual, o STF julgou a ADI nº 5104 (autoria da PGR) que questionava a constitucionalidade do art. 8 da resolução do TSE n. 23.396, de 2013, que condicionava a instauração de inquérito policial para apurar infrações penais eleitorais, a autorização prévia do poder judiciário. O tribunal entendeu que “ao condicionar a instauração de inquérito policial eleitoral a uma autorização do poder judiciário, a resolução questionada institui modalidade de controle judicial prévio sobre a condução das investigações, em aparente violação ao núcleo essencial do princípio acusatório” (BRASIL, 2014c). A medida cautelar foi deferida para suspender a eficácia da norma até julgamento do mérito, o que não ocorreu visto que a norma foi revogada e, em 2018 a ação foi extinta por perda do objeto<sup>64</sup>.

No ano de 2015, o STF analisou a questão do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, quando julgou a ADI nº 4650 (autoria do CFOAB)<sup>65</sup>, concluindo o tribunal pela impossibilidade de doações à partidos e candidatos por pessoas jurídicas, sob o seguinte fundamento:

A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. O *telos* subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de

<sup>63</sup> Trata-se de uma ação ajuizada em 1994, tendo sido indeferida a medida cautelar no mesmo ano. Tramitou por vinte anos sem decisão de mérito, período durante o qual os citados dispositivos continuaram a ser questionados nos processos individuais. Em que pese a demora na conclusão da análise e julgamento do processo, a decisão mantém sua relevância ao processo judicial eleitoral.

<sup>64</sup> Decisão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354787644&ext=.pdf>.

<sup>65</sup> A ação foi ajuizada em 05.09.2011. O julgamento iniciou em 11.12.2013 e concluído em 17.09.2015.

maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo (BRASIL, 2016b).

Importa destacar que não havia nenhuma regra que vedasse expressamente a doação por pessoas jurídicas. Pelo contrário, o artigo 39, §4º da Lei nº 9.096 de 95 previa textualmente as doações feitas por pessoas jurídicas, e estava em vigor desde 20.09.1995.<sup>66</sup> Essa situação demonstra que nem sempre uma norma é invalidada ou tem seu sentido modificado pelo STF imediatamente após início da sua vigência. Analisando o teor do acórdão é possível verificar que a corrente vencedora do julgamento partiu da premissa de existência de uma crise de representatividade no estado brasileiro, e que o caminho para a solução passaria por uma reforma política, dentro da qual se insere a redefinição do modelo de financiamento. O tribunal, portanto, ao decidir a questão, demonstrou que a reforma política poderia ocorrer, mesmo sem a participação do congresso, pela via judicial. É o que se depreende do seguinte trecho do acórdão:

(...) a discussão acerca do financiamento de campanhas se afigura como importante ferramenta dentro dessa engenharia democrática, impactando decisivamente no prélio eleitoral. Daí por que a defesa de uma postura mais *ativa* do Supremo Tribunal Federal em matérias como a presente não se reduz jamais ao campo estrito da *hermenêutica constitucional*, exurgindo, antes de tudo, como autêntica questão de *modelagem institucional* no Estado Democrático brasileiro (BRASIL, 2016b)

Ao receber a referida decisão, o congresso nacional acatou sem resistências, tendo aprovado inclusive uma Lei nº 13.165 de 2017 revogando o dispositivo que o STF declarou inconstitucional, o que também caracterizou um gesto simbólico de concordância com a decisão já que, uma vez declarada inconstitucional, já deixara de ter vigência. Porém, o outro efeito dessa decisão foi a criação, pela Lei nº 13.487 de 2017, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC<sup>67</sup>, composto exclusivamente por recursos públicos, com a finalidade específica de custear as campanhas eleitorais. A criação desse fundo, em conjunto com a ampliação da dotação orçamentária que garante os recursos do fundo partidário, foi o meio encontrado pelos partidos para equacionar os efeitos financeiros decorrentes da decisão do STF.

Outra questão levada ao STF em 2015, através da ADI nº 5081 (autoria da PGR), foi a (im)possibilidade da perda do mandato por infidelidade partidária daqueles ocupantes de cargos eleitos pelo sistema majoritário. Contextualizando tal ação, no julgamento dos

<sup>66</sup>Data de publicação da lei no Diário oficial da união. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

<sup>67</sup> Lei 9.504/97, art. 16-C: O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: [...]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

mandados de segurança nº 26.602<sup>68</sup>, nº 26.603 e nº 26.604 o STF ratificou o entendimento exarado pelo TSE na consulta nº 1.398, em 27 de março de 2007, que definia a possibilidade da perda do mandato por aqueles que se desfiliassem da agremiação pela qual foram eleitos sem uma justa causa. A partir dessa decisão, o TSE editou a resolução nº 22.610, de 2007, regulamentando as hipóteses de justa causa e o procedimento a ser instaurado para fins de aplicação da penalidade. Essa resolução foi objeto de impugnação nas ADI nº 3999 (autoria do PSC) e nº 4086 (autoria da PGR), tendo o STF julgado ambas improcedentes, cancelando, portanto, a resolução do TSE quanto à sua constitucionalidade.

No julgamento da ADI nº 5081, o STF entendeu que a possibilidade de perda do mandato por desfiliação partidária sem justa causa somente era aplicável aos mandatários eleitos pelo sistema proporcional, salvaguardando assim os majoritários dessa possibilidade (BRASIL, 2015). Na prática, o Presidente da República, governadores, senadores, prefeitos, bem como os respectivos vices e suplentes ficaram livres para mudar de partido, sem risco de perder seus mandatos. É de se concluir, dessa forma, que toda a construção inicial relacionada ao tema da fidelidade partidária é de natureza jurisprudencial, entre o TSE e o STF. Somente com a edição da Lei nº 13.165, de 2015, houve a inclusão na Lei nº 9.096 de 1995 do art. 22-A<sup>69</sup>, que dispõe sobre as hipóteses de justa causa para desfiliação.

---

<sup>68</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA. 1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. 2. A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo. 3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. 4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada. (BRASIL, 2008a)

<sup>69</sup> Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; e III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato

No ano de 2016 o STF debateu na ADI nº 5487 (autoria do PV\PSOL) e nº 5488 (autoria da ABERT), o tema do direito de participação nos debates eleitorais, dos candidatos integrantes de partidos que tivessem representação inferior a dez deputados na câmara federal (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b). Em que pese ter reconhecido a constitucionalidade da regra que tornava facultativo o convite para participar do debate, o STF resolveu julgar parcialmente procedente a ação para dar interpretação conforme ao §5º do art. 46 da Lei nº 9.504 de 1997<sup>70</sup>, para fixar que, caso as emissoras decidissem por convidar candidatos cuja participação no debate não fosse obrigatória, os demais candidatos não poderiam vetar tal participação, fixando que:

(...) os candidatos aptos não possam deliberar pela exclusão dos debates de candidatos cuja participação seja facultativa, quando a emissora tenha optado por convidá-los, (...) sob pena de ofensa à democracia, à isonomia e à liberdade de expressão, excluir candidatos convidados pela emissora de tv ou rádio. Haveria, nessa hipótese, um evidente conflito de interesses: o poder de decidir sobre a participação de um competidor ficaria nas mãos de seus próprios adversários, que, por óbvio, não têm nenhum estímulo para conceder espaço nos meios de comunicação de massa a quem possa subtrair seus votos e visibilidade (BRASIL, 2017a).

Em 2018, o STF julgou a ADI nº 4451 (autoria da ABERT) na qual se discutia os limites da liberdade de expressão e informação pelas emissoras da rádio e TV em sua programação local, diante dos dispositivos legais que vedavam a utilização de recursos ridicularizantes, bem como a veiculação de propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes. A ação foi julgada procedente, sob o seguinte fundamento:

São inconstitucionais, portanto, quaisquer leis ou atos normativos tendentes a constringer ou inibir a liberdade de expressão a partir de mecanismos de censura prévia [...], como na presente hipótese, em que os dispositivos legais impugnados interferem prévia e diretamente na LIBERDADE ARTÍSTICA – ao pretender definir o formato e conteúdo da programação e restringir a própria criatividade, elemento componente da liberdade de expressão, estabelecendo a vedação, durante o período eleitoral, de “*trucagem, montagem ou outro recurso de áudio e vídeo*” que tenha por objeto a pessoa de candidatos, partidos ou coligações – e na LIBERDADE JORNALÍSTICA E DE OPINIÃO – ao pretender impedir a difusão de “*opinião favorável ou contrária*” a candidatos, partidos e coligações (BRASIL, 2018a).

---

vigente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso: 10 de janeiro de 2023.

<sup>70</sup> Art. 46. [...] § 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definam o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015). Esse dispositivo foi revogado pela Lei 14.211, de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

No mesmo ano, foram julgadas também duas ações sobre o tema do financiamento de campanha. A ADI nº 5394 (autoria do CFOAB) teve como objeto o art.28, §12 da Lei nº 9.504 de 1997<sup>71</sup>, o qual permitia que partidos recebessem recursos e os repassasse aos candidatos, sem informar os doadores originários aos partidos (BRASIL, 2019a). O STF julgou procedente a ação, declarando inconstitucional o dispositivo impugnado, entendendo que:

Os princípios democrático e republicano repelem a manutenção de expedientes ocultos no que concerne ao funcionamento da máquina estatal em suas mais diversas facetas. É essencial ao fortalecimento da Democracia que o seu financiamento seja feito em bases essencialmente republicanas e absolutamente transparentes. Prejudica-se o aprimoramento da Democracia brasileira quando um dos aspectos do princípio democrático — a democracia representativa — se desenvolve em bases materiais encobertas por métodos obscuros de doação eleitoral. 3. Sem as informações necessárias, entre elas a identificação dos particulares que contribuam originariamente para legendas e para candidatos, com a explicitação também destes, o processo de prestação de contas perde em efetividade (...) (BRASIL, 2019a)

Por sua vez, na ADI nº 5617<sup>72</sup> (autoria do PGR), o STF decidiu acerca do financiamento das candidaturas femininas, com recursos do fundo partidário. A norma questionada era o art.9º da Lei nº 13.165 de 2015<sup>73</sup>, que previa uma cota de recursos entre 5%

<sup>71</sup> Art. 28. [...] § 12. Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

<sup>72</sup> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95. (BRASIL, 2018b).

<sup>73</sup> Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de

e 15%, a ser destinada para candidatas do gênero feminino, por três eleições. O tribunal julgou procedente a ação, por entender ser inconstitucional a limitação da política afirmativa por três eleições, devendo ser uma regra permanente. E quanto ao percentual fixado, estabeleceu um novo patamar mínimo de repasse em 30%, devendo ser ampliado esse percentual na mesma proporção da representatividade das candidaturas femininas registradas.

Ainda no ano de 2018, o STF analisou a ADI nº 5525 (autoria do PGR) que teve como objeto o art. 4º da Lei nº 13.165 de 2015, que promoveu alteração no código eleitoral, prevendo novas regras para realização de eleições suplementares, em caso de vacância de cargos majoritários. A citada lei impunha a obrigatoriedade de aguardar o trânsito em julgado para fins de realizar nova eleição, e, além disso, fixava a forma como deveria ocorrer a nova eleição, a depender do momento em que ocorrida a vacância. O STF julgou a ação procedente, e quanto à invalidação da exigência do trânsito em julgado, o supremo se apôs a uma decisão do congresso que seria politicamente benéfica, sobretudo aqueles mandatários que transgrediram as regras do jogo eleitoral, que ganhariam mais tempo no cargo, mesmo com decisões em segunda instância (colegiada) reconhecendo a ilegitimidade da eleição.

Com relação as regras para realização da nova eleição, utilizou a técnica de interpretação conforme ao dispositivo, delimitando o alcance da regra aprovada pelo congresso, excluindo do seu alcance aqueles mandatários submetidos à regulamentação específica na constituição federal, fixando a seguinte tese (ou interpretação) vinculante:

O legislador federal pode estabelecer causas eleitorais de vacância de cargos eletivos visando a higidez do processo eleitoral e a legitimidade da investidura no cargo. Não pode, todavia, prever solução diversa da que foi instituída expressamente pela Constituição para a realização de eleições nessas hipóteses. Por assim ser, é inconstitucional a aplicação do art. 224, § 4º aos casos de vacância dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Senador da República (BRASIL, 2019b).

Em 2019, no julgamento da ADI nº 6032 (autoria do PSB\PPS), o STF analisou a possibilidade de suspensão registro partidário municipal ou estadual, em decorrência da não prestação de contas à justiça eleitoral, previsto em resolução do TSE<sup>74</sup>. Os partidos autores da ação direta argumentavam que sanção desta natureza não poderia ser estabelecida sem lei formal. Analisando a questão, o Tribunal entendeu que o dever de prestação de contas tem base constitucional, de forma que “não permitir a suspensão do órgão regional ou municipal que omita a prestação de contas da Justiça Eleitoral deixaria uma lacuna no sistema eleitoral,

---

suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

<sup>74</sup> Art. 47, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017 e art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018.

inviabilizando a fiscalização desses órgãos de direção partidária, o que acarretaria riscos para a própria democracia.” (BRASIL, 2020a). O Tribunal chancelou, portanto, a constitucionalidade dos dispositivos quanto à possibilidade de suspensão dos registros, porém julgou procedente a ação para dar interpretação conforme, fixando que essa sanção não seria automática, devendo ser instaurado procedimento específico, garantindo o direito ao contraditório dos partidos.<sup>75</sup> Vê-se, portanto, que a regulamentação da suspensão de registro partidário, dentro do *rule making*, teve a participação do TSE através da resolução e do STF, que impôs uma condição de observância do contraditório prévio, aperfeiçoando a regra criada pelo TSE. Como se observa, não houve participação do Congresso Nacional, o que não é difícil de compreender já que essa suspensão de registro partidário afeta diretamente os interesses das agremiações.

Em 2020, o STF analisou na ADI nº 5420 (autoria do PGR) os novos critérios de distribuição das vagas remanescentes nas eleições proporcionais, ou como é conhecido o critério das sobras. A lei nº 13.165 de 2015 implementou mudança na regra até então vigente, estabelecendo um critério de divisão que, na prática, beneficiava o partido que obtivesse a maior média, o qual naturalmente já seria beneficiado pela primeira vaga a ser distribuída. No entanto, a nova regra não desconsiderava essa vaga, como o fazia a regra anterior, possibilitando-lhe, assim, que obtivesse sucessivas vagas, em detrimento de outras agremiações, desvirtuando o sistema proporcional o qual deve garantir a representação não apenas do partido que obteve maior votação. Assim, o tribunal entendeu que:

Evidencia-se, pois, em tal regramento, a desconsideração da distribuição eleitoral de cadeiras baseada na proporcionalidade (art. 45 da CF/88), que é intrínseca ao sistema proporcional, em que as vagas são distribuídas aos partidos políticos de forma a refletir o pluralismo político-ideológico presente na sociedade, materializado no voto (BRASIL, 2020c).

Observa-se, pois, a atuação do tribunal como legislador negativo, impedindo a vigência de dispositivo produzido por uma maioria parlamentar no congresso que, na prática, beneficiaria os maiores partidos<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> (...) julgar parcialmente procedente a ação, para conferir interpretação conforme à Constituição às normas do art. 47, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; do art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017; e do art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018, afastando qualquer interpretação que permita que a sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário regional ou municipal seja aplicada de forma automática, como consequência da decisão que julga as contas não prestadas, assegurando que tal penalidade somente pode ser aplicada após decisão, com trânsito em julgado, decorrente de procedimento específico de suspensão de registro, nos termos do art. 28 da Lei 9.096/1995 (BRASIL, 2020a).

<sup>76</sup> Um tema correlato analisado pelo tribunal, em outra ADI 5920 (autoria do Patriota), foi a regra introduzida também pela Lei 13.165 de 2015, que previa uma cláusula individual de desempenho para o candidato ser considerado eleito, estabelecida em 10% do cociente eleitoral. A regra foi chancelada pelo STF em decisão assim ementada: EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE

No julgamento da ADI nº 5889 (autoria do PGR), o STF invalidou o art.59-A da Lei nº 9.504 de 1997, introduzido pela Lei nº 13.165 de 2015, que previa um sistema de votação híbrida, com a impressão do comprovante de voto<sup>77</sup>, a ser depositado automaticamente e sem contato com o eleitor, em local lacrado. O STF, por entender que o dispositivo impugnado, na forma em que redigido, violava o sigilo e a liberdade do voto, julgou procedente a ação (BRASIL, 2020d). Ressalta-se que o citado dispositivo não chegou a ser aplicado na eleição de 2016, por causa da decisão do STF. Entretanto, essa não foi primeira vez que se tentou impor mudanças no sistema de votação eletrônica de forma a permitir a impressão do comprovante de votação. Em 10 de janeiro de 2002 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº. 10.408, que dispunha sobre a adoção do voto impresso. Naquele ano, o TSE implementou essa forma de votação em apenas 150 cidades e o resultado foram longas filas, aumento na abstenção em decorrência do longo tempo necessário para que todo o processo de votação, conferência e impressão fosse ultimado. O resultado da experiência foi tão negativo que no ano seguinte o Congresso Nacional revogou os dispositivos legais que dispunham sobre o voto impresso por meio da Lei nº. 10.740, de 2003.

Essa discussão envolvendo o voto impresso voltou a ser pauta política nas discussões do congresso nacional nos anos de 2021 e 2022, dessa vez através da PEC nº 135/2019 de autoria da Deputada Federal Bia Kicis, e defendida com muita contundência pelo então Presidente da República Jair Bolsonaro em um debate político que dominou as redes sociais e foi pauta de muitos noticiários a nível nacional. Do lado dos defensores da proposta, se

---

INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI FEDERAL 13.165/2015, NA PARTE EM QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 108 DO CÓDIGO ELEITORAL (LEI 4.737/65). REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL. CLÁUSULA DE DESEMPENHO INDIVIDUAL DE CANDIDATO PARA ELEIÇÃO. 10% DO QUOCIENTE ELEITORAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO OU AO SISTEMA PROPORCIONAL. ESPAÇO DE CONFORMAÇÃO DAS REGRAS DO SISTEMA CONFERIDO AO LEGISLADOR PELA CONSTITUIÇÃO. VALORIZAÇÃO DO VOTO NOMINAL CONDIZENTE COM O SISTEMA DE LISTAS ABERTAS E COM O COMPORTAMENTO DO ELEITOR BRASILEIRO. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A cláusula de desempenho individual de 10% do quociente eleitoral para a eleição não viola o princípio democrático ou o sistema proporcional, consistindo, antes, em valorização da representatividade e do voto nominal, em consonância com o sistema de listas abertas e com o comportamento cultural do eleitor brasileiro. 2. O sistema proporcional impõe regras que devem observar as particularidades da realidade eleitoral do País, considerando aspectos culturais e fáticos, pois na experiência comparada não se percebem modelos perfeitos e pré-determinados. 3. O sistema eleitoral proporcional para a eleição de Deputados Federais, prescrito na Constituição Federal, submete suas minúcias ao legislador ordinário para a conformação da matéria. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgados improcedentes os pedidos, para declarar a constitucionalidade do art. 4º da Lei Federal 13.165/2015, na parte em que deu nova redação ao artigo 108 da Lei Federal 4.737/1965 (Código Eleitoral) (BRASIL, 2020c)

<sup>77</sup> Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado. Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

argumentava a falta de confiabilidade e transparência no modelo de votação adotada, que não permitiria um controle efetivo por parte dos partidos e eleitores quanto à veracidade das informações extraídas das urnas após as votações. Por outro lado, o TSE marcou posição no debate, inclusive deixando a postura de passividade de costume dos órgãos jurisdicionais, para defender a segurança, transparência e confiabilidade das urnas eletrônicas, com campanhas de publicidade institucional, atuação nas redes sociais de cunho informativo e também fornecendo esclarecimentos de ordem técnica ao congresso para subsidiar na análise da matéria.

Na ADPF nº 738 (autoria do PSOL), julgada em 2020, foi questionado o entendimento do TSE firmado na Consulta 600306-47.2019.6.00.0000 que, a despeito de definir uma política afirmativa de financiamento dos candidatos que se declarassem negros ou pardos, estabelecendo a obrigatoriedade de financiamento desses candidatos proporcionalmente à representatividade na chapa registrada, aquela corte entendeu que tal entendimento somente seria aplicável para as eleições que se realizassem a partir de 2022. Destaca-se que o entendimento do TSE foi firmado por quatro votos a três, tendo ficado vencidos os três ministros do STF integrantes daquela corte: Ministro Luís Roberto Barroso, Ministro Alexandre de Moraes e Ministro Edson Fachin. O PSOL, então, ajuizou a ADPF questionando essa modulação dos efeitos. O STF entendeu que:

políticas públicas tendentes a incentivar a apresentação de candidaturas de pessoas negras aos cargos eletivos nas disputas eleitorais que se travam em nosso País, já a partir deste ano, prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana, bem como à exortação, abrigada no preâmbulo do texto magno, de construirmos, todos, uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, livre de quaisquer formas de discriminação (BRASIL, 2020f)<sup>78</sup>.

Assim, o STF entendeu que não houve ofensa ao princípio da anterioridade eleitoral, visto que aperfeiçoou as regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, de maneira procedimental, com o justo ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos (BRASIL, 2020f). Dois pontos merecem destaque nesse caso: o primeiro é que, a exemplo de outros processos da amostra já destacados, a norma foi criada sem a participação do Congresso Nacional, a partir de uma interação entre o TSE e o STF, mesmo que em uma condição de divergência

---

<sup>78</sup> Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.041/20203, cuja autoria é compartilhada pela consulente, que tem por “fim de promover candidaturas étnico raciais e assegurar recursos e tempo de rádio e televisão em proporções equivalentes. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259201>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

parcial. O outro ponto que merece ser ressaltado é a prevalência no âmbito do STF, do entendimento dos seus três ministros que foram vencidos no TSE. Evidente que o colegiado do STF não tinha obrigação de seguir o entendimento, mas não há dúvidas que um posicionamento encampado pelos três ministros do STF com assento no TSE tem um peso significativo em caso de submissão da matéria ao crivo do STF, onde uma maioria é formada por seis votos. Assim, considerando que os três ministros podem votar também no STF, restariam apenas 3 votos para formar uma maioria. Além disso, é inconteste que a unanimidade no posicionamento desses integrantes no TSE garante um respaldo maior à tese quando analisada pelo STF.

Em 2021 o STF julgou a ADI nº 5970 (autoria do PT, PSB e PSOL) em que se discutiu a constitucionalidade do art. 39, §7º da Lei nº 9.504 de 1997<sup>79</sup>, por veda a realização de showmícios nas campanhas eleitorais. O Tribunal julgou procedente a ação para dar uma interpretação ao dispositivo, ressaltando da sua incidência os eventos com participação de artistas, realizados com finalidade de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais, entendendo que:

Enquanto o showmício configura uma modalidade de propaganda eleitoral direcionada ao público em geral para obtenção de votos, o evento destinado à arrecadação de recursos para a campanha eleitoral tem finalidade diversa, qual seja, a de mobilizar os apoiadores da candidatura com o intuito de obter recursos para a viabilização da campanha eleitoral. A realização de evento dessa natureza tem respaldo constitucional, por se tratar de uma modalidade de doação que proporciona ao eleitor, como pessoa física, participar do financiamento da democracia representativa, o que reflete o espírito republicano da Carta de 1988, pois possibilita que o cidadão viabilize ativamente o projeto político de sua escolha (BRASIL, 2022b).

O papel de legislador positivo do STF nesse caso é muito evidente, na medida em que essa exceção estabelecida na decisão do STF não está fixada no texto do dispositivo questionado na ação, sendo assim uma regra de exceção criada pela via exclusiva da jurisprudência. Além disso, é importante destacar que esse acórdão é datado do dia 07 de outubro de 2021, e pela regra da anualidade insculpida no art.16 da Constituição Federal, uma regra que altera o processo eleitoral não pode ser aplicada a pleitos eleitorais que se realizem a menos de 1 ano da sua vigência. Entretanto, o STF por maioria, vencidos os ministros Nunes Marques, Gilmar Mendes e Luiz Fux, entendeu que essa regra criada jurisprudencialmente não se submetia ao princípio da anualidade, por não alterar o processo

---

<sup>79</sup> Art. 39, § 7º: É proibida a realização de *showmício* e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

eleitoral. Ou seja, o STF além de possuir a prerrogativa institucional de criar uma regra para disciplinar uma matéria eleitoral, ainda poderá decidir se essa regra sofre ou não a limitação do princípio constitucional da anualidade. E nesse ponto é preciso destacar que nem o Congresso Nacional ou o TSE detêm a prerrogativa de salvaguardar uma regra do alcance do princípio da anualidade.

Na ADC nº 31 (autoria do DEM, PT, PSDB), foi requerido ao Tribunal que se pronunciasse acerca da constitucionalidade do art. 15-A da Lei nº 9.096 de 1995, introduzido pela Lei nº 12.034 de 2009, o qual delimitava a responsabilidade quanto às sanções decorrentes do processo de prestação de contas, ao respectivo órgão que teve as contas julgadas. Reconhecendo a relevância da matéria e a existência de controvérsia entre órgãos jurisdicionais na aplicação do dispositivo, a corte decidiu pela procedência da ação, chancelando a constitucionalidade da regra, sob o seguinte fundamento:

A regra de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar dano a outrem não ofende o caráter nacional dos partidos políticos, decorrendo logicamente do princípio da autonomia político-partidária e do princípio federativo, com os quais aquela determinação convive harmoniosamente. Trata-se, assim, de opção razoável e proporcional do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário autocontenção e a devida deferência à escolha levada a cabo pelo Congresso Nacional pela via democrática (BRASIL, 2022a).

No ano de 2022, observou-se uma quantidade elevada de decisões pelo STF, que envolviam também diferentes matérias, inclusive com probabilidade de impacto sobre o pleito daquele ano. De início destaca-se questões de natureza processual analisadas pela corte, como na ADI nº 5507 (autoria do PGR), em que o tribunal analisou a constitucionalidade do art.96-B da Lei nº 9.504 de 1997, que permite a reunião de processos que tenham como objeto de análise e decisão causas fáticas e\ou jurídicas correlatas, para evitar racionalizar os processos e evitar decisões conflitantes (BRASIL, 2022f). No caso, o STF considerou a regra constitucional, porém, deu interpretação conforme ao §2º do art. 96<sup>80</sup>, para fixar a seguinte interpretação vinculante:

a regra geral é afastada no caso concreto sempre que a celeridade, a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), o bom andamento da marcha processual, o contraditório, a ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), a organicidade dos

---

<sup>80</sup> Art. 96-B. Serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira. [...] § 2º Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão ainda não transitou em julgado, será ela apensada ao processo anterior na instância em que ele se encontrar, figurando a parte como litisconsorte no feito principal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2023.

julgamentos e o relevante interesse público envolvido recomendarem a manutenção da separação (BRASIL, 2022f).

Na ADI 6230 (autoria do PGR), o STF deliberou acerca da (in)constitucionalidade do art. 3º, § 3º, da Lei nº 9.096 de 1995, na redação dada pela lei nº 13.831 de 2019, ao fixar o prazo de duração de até oito anos das comissões provisórias dos partidos. O que estava em discussão, no caso, era o limite da autonomia privada das agremiações para definir o prazo de vigência de seus órgãos de direção. A ação foi julgada procedente, tendo o STF destacado a “importância de reforçar as tendências democráticas dos partidos políticos, os quais são peças fundamentais para a construção de uma legítima e robusta democracia representativa”. Segundo o entendimento firmado, esse ideal democrático, para se concretizar, demanda temporalidade dos mandatos, inclusive internamente nos partidos, evitando a perpetuação de grupos no poder. Dessa forma, concluiu que:

os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável (BRASIL, 2022d).

O Tribunal decidiu, ainda, modular os efeitos dessa decisão, postergando sua aplicabilidade prática para a partir de janeiro de 2023, quando então o TSE estará autorizado a verificar a compatibilidade dos estatutos partidários com o que decidido na citada ADI. É importante destacar que a Lei nº 13.831 de 2019 foi uma reação do Congresso à edição da resolução TSE nº 23.571 de 2018 que limitava o prazo de duração das comissões provisórias a 180 dias. O STF, portanto, não fixou um prazo limite de duração dessas comissões provisórias, como o fez o TSE na citada resolução. E, inobstante tenha garantido aos partidos a prerrogativa para dispor sobre tais prazos, impôs a obrigatoriedade de que o fizessem respeitando os parâmetros da razoabilidade, temporalidade e periodicidade dos mandatos. Observa-se, dessa forma, o STF colocando-se como elemento estabilizador dentro do nível do *rule making*, na medida em que agiu para estabilizar a normatização da matéria sobre a qual divergiam os outros dois atores do *rule making*, realizando o contrapeso aos interesses de grupos partidários majoritários, que buscavam pela via legislativa, dificultar ou impedir a alternância de poder dentro dos partidos.

Por fim, destaca-se quatro ações julgadas entre 2021 e 2022, cujo resultado dos julgamentos poderia impactar diretamente a eleição de 2022. Assim, no julgamento da ADI nº 7178 (autoria do PDT) e nº 7182 (autoria do PT), o tribunal analisou a possibilidade de aplicação de regra eleitoral que altera uma conduta ilícita aos gestores públicos, há menos de um ano do pleito. No caso, o congresso aprovou, em 31 de maio de 2022, uma nova redação

ao inciso VII do art. 73 da Lei nº 9504 de 1997, que alterava os critérios para apuração do limite de gastos com publicidade em ano eleitoral, alterando o parâmetro de aferição dos gastos com publicidade, que deixou de ser a média de gastos realizados no primeiro semestre dos três anos anteriores ao pleito, substituindo esse critério para o valor equivalente a seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três anos anteriores ao pleito. Na prática, se aplicada a nova regra, os gestores teriam possibilidade de realizar mais gastos desta natureza no período que antecedia as eleições, o que teria o condão de causar desequilíbrio na disputa eleitoral. O STF, ao julgar o processo, entendeu que a regra seria constitucional, porém não poderia ser aplicada no ano de 2022, visto que ofenderia à garantia da anualidade eleitoral<sup>81</sup>.

Ao analisar a ADI nº 7021 (autoria do PTB) em fevereiro de 2021, o STF se debruçou sobre a análise constitucionalidade das federações partidárias, instituídas no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 14.208 de 2021. Em decisão liminar, o Tribunal entendeu que as federações são compatíveis com o ordenamento constitucional brasileiro. Porém, concluiu que o prazo de constituição deve ser o mesmo previsto aos partidos políticos, o que não estava previsto na lei. Mesmo se tratando de decisão provisória, a corte entendeu fixar a seguinte tese, que tem força vinculante:

É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano (BRASIL, 2022c).

A modulação dos efeitos das decisões, como no caso julgado, é uma técnica de decisão que permite ao tribunal, na prática, criar uma regra excepcional a ser aplicada por determinado tempo. No caso, essa extensão do prazo para constituição das federações em 2022, conforme fora determinado pelo STF, criou as condições jurídicas para a constituição

---

<sup>81</sup> Ementa: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA. LEI 14.356/2022. ALTERAÇÃO DO ART. 73, VII, DA LEI DAS ELEIÇÕES. LIMITES AO GASTO PÚBLICO COM PROPAGANDA INSTITUCIONAL EM ANO ELEITORAL. MODIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS E EXCLUSÃO DESSES LIMITES DAS AÇÕES E PROGRAMAS RELACIONADOS AO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO COVID-19. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CF). ALTERAÇÃO QUE PODE REPERCUTIR NAS CONDIÇÕES DE DISPUTA ELEITORAL. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A expansão do gasto público com publicidade institucional às vésperas do pleito eleitoral pode configurar desvio de finalidade no exercício de poder político, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento a liberdade do voto (CF, art. 60, IV, b); ao pluralismo político (CF, art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e a moralidade pública (CF, art. 37, caput). 2. Medida cautelar parcialmente deferida para conferir interpretação conforme a Constituição à Lei 14.356/2022 no sentido de que, por força do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF), a mesma não produz efeitos antes do pleito eleitoral de outubro de 2022. (BRASIL, 2022e)

das três federações registradas em 2022, visto que todas tiveram o deferimento pelo TSE em maio: i) Federação Brasil da Esperança (PT, PC do B e PSB), em 24.05.2022; ii) Federação PSDB Cidadania, em 26.05.2022 e; iii) Federação PSOL Rede, em 26.05.2022.<sup>82</sup>

Por fim, destaca-se a decisão liminar deferida pelo tribunal na ADPF nº 1013 (autoria da REDE) que sustentou haver uma omissão notadamente por parte dos municípios, na implementação de política pública de fornecimento de transporte público gratuito aos eleitores no dia da eleição. A decisão monocrática do Ministro Roberto Barroso, em 29.09.2022, foi:

i) determinar ao Poder Público que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições; e (ii) vedar aos Municípios que já ofereciam o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo (BRASIL, 2022g).

Posteriormente, o ministro relator concedeu liminar nos embargos de declaração, referendada em 20.10.2022, esclarecendo que:

(...) nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário, (...) (BRASIL, 2022g).

Em seguida, analisando uma petição do Estado da Bahia, o Ministro Barroso para esclarecer que os efeitos da decisão também aos Estados:

(...) recebo a petição formulada pelo Estado da Bahia para esclarecer que se estende aos Estados-membros, na forma das decisões proferidas nestes autos, a autorização deferida ao Poder Público para determinar a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros, por qualquer modal, em dias de eleições (BRASIL, 2022g).

Ou seja, por meio da ADPF, um partido político buscou e foi concedida, a menos de três dias para a dia da votação, uma tutela de efeitos concretos que, a princípio, obrigava a todos os entes municipais do país e que, posteriormente, foi ampliada aos Estados da federação.

Acerca das ADPF deve ser destacado o seu caráter subsidiário em relação a ADI e ADC, ou seja, somente quando, no plano abstrato, não for cabível nenhuma dessas duas ações, é que será possível a utilização da ADPF. Além disso, a ação não necessariamente tem

---

<sup>82</sup>Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

como objeto de impugnação uma norma, podendo haver contestação de qualquer ato do poder público, o que se incluem normas anteriores à Constituição de 1988, atos administrativos ou mesmo jurisdicionais (ZAVASCKI, 2012, p. 58-57). E, por fim, trata-se de uma ação que não tem como escopo tutelar a constitucionalidade, mas sim a observância e higidez de preceitos fundamentais. Ocorre que esse é um conceito aberto e vago, não existindo critério objetivo para defini-lo, o que torna a sua análise um juízo mais subjetivo do que a ADI e ADC (ZAVASCKI, 2102, p. 59).

Samuel Sales Fonteles (2021, p.173) destaca que dentre as ações que compõe o microsistema de controle abstrato, a ADPF seria a de maior potencial para provocar mais impacto, na medida em que o fim perseguido pelos requerentes quase sempre ultrapassa os limites da demanda, tentando promover por meio dela, transformações sociais. Além desses aspectos destacados, FONTELES (2021, p. 173) sustenta a possibilidade de cinco tipos de tutela em sede de ADPF (mandamental; executiva; condenatória; declaratória; constitutiva), o que a transformaria em uma verdadeira ação coletiva sendo julgada pelo STF.

Tomando como referência as ADPF que compõem a amostra, o caráter subsidiário fica evidenciado pelo número de ações decididas pelo STF no período, que foram apenas seis. Foi possível verificar um grau de concretude nas decisões proferidas na ADPF 548, em que se questionava decisões proferidas pela justiça eleitoral de primeira instância, que vedavam a realização de atos de natureza política dentro do ambiente das universidades, tendo o STF julgado procedente por entender que as decisões atentavam conta a liberdade de manifestação, reunião e informação política. Na ADPF nº 738, por meio da qual se impugnou um ato jurisdicional do TSE que restringia os efeitos de uma política social afirmativa de incentivo das candidaturas de negros e pardos, tendo o STF julgado procedente a ação, determinando a sua aplicação, a partir da eleição de 2020. E na ADPF nº 1013, em que se questionou a violação do poder público municipal (de uma forma geral) na implementação e manutenção de política pública de transporte dos eleitores de baixa renda, no dia do pleito eleitoral.

Nesse último caso, portanto, não houve impugnação de norma ou decisão judicial, mas sim de omissão administrativa de entes municipais. Além disso, as decisões foram proferidas em datas próximas do primeiro e segundo turnos, com efeitos imediatos sobre os pleitos realizados. Ocorreram, ainda, para além da decisão proferida inicialmente, duas outras que, na prática, ampliaram o alcance daquela, reforçando o seu caráter de tutela concreta frente a situação específica relacionada a transporte de eleitores no dia da eleição. Considera-se que a medida determinada pelo STF na ADPF nº 1013 constitui um modelo que deveria ser implementado de forma permanente pelos Estados e Municípios para as eleições que se

realizarão a partir de 2024. Porém, a forma como foi determinada a sua implementação para eleição de 2022, de acordo com os princípios que regem a governança eleitoral, não foi adequada. A anterioridade e a previsibilidade das regras eleitorais são requisito objetivos que resguardam o processo eleitoral da interferência dos efeitos de regras casuísticas que possam influenciar o processo eleitoral. No caso, a autoridade do STF não torna esse órgão imune a essas limitações. Como dito, independente do bom propósito institucional do STF ao determinar medidas como o fez na ADPF nº 1013, mas é fato que terminou por criar uma nova regra regendo o transporte de eleitores, que até a véspera do pleito eleitoral não existia. Em um ambiente político acalorado, decisões dessa natureza tem o potencial de comprometer a percepção de imparcialidade do processo, e por consequência, a aceitação dos resultados eleitorais.

#### **4.2 Análise da atuação do Supremo Tribunal Federal como instância do *rule making* da governança eleitoral nas ações do controle abstrato em matéria eleitoral julgadas entre 2002 e 2022**

Analisando os dados acerca dos resultados de julgamentos em cotejo com a quantidade de ações ajuizadas por cada legitimado, verifica-se que, em números absolutos, os partidos tiveram um maior número de ações julgadas procedentes (19), seguido pela PGR (17) e CFOAB (04), destacando apenas os três mais significativos numericamente. Entretanto, quando se analisa esses números de forma relativa com a quantidade de processos, o resultado é que o PGR teve maior percentual de êxito em suas ações, com 17 (dezessete) decisões pela procedência em um total de 19 (dezenove) processos; em seguida o CFOAB com 4 (quatro) ações julgadas procedentes de um total de 6 (seis) processos. Já os partidos obtiveram 19 (dezenove) decisões em 55 (cinquenta e cinco) processos.

Tabela 3 - Análise geral dos processos da amostra da pesquisa

<b>LEGITIMADO</b>	<b>NÚMERO DECISÕES/ TOTAL AÇÕES</b>	<b>ÍNDICE DE SUCESSO</b>
Partidos Políticos	19/55	35%
PGR	17/19	90%
CFOAB	04/06	70%

Fonte: elaborada pelo autor (2023)

Destaca-se que todas as decisões analisadas foram colegiadas. Apenas em dois processos as liminares deferidas não foram submetidas ao referendo do plenário

imediatamente: na ADI nº 5420, em que a liminar fora concedida em 04.12.2015 e somente em 04.03.2020 houve decisão colegiada retificando a liminar; e na ADI nº 5398, em que a liminar foi deferida em 09.11.2015 e somente em 09.05.2018 foi referendada pelo plenário. Nas duas situações, analisando os respectivos andamentos processuais não foi verificado nenhum incidente processual a impedir ou retardar a possibilidade de imediato referendo. Nos acórdãos, de igual modo, nada é mencionado acerca do assunto, de forma que não foi possível identificar o motivo específico da não submissão imediata ao referendo do colegiado.

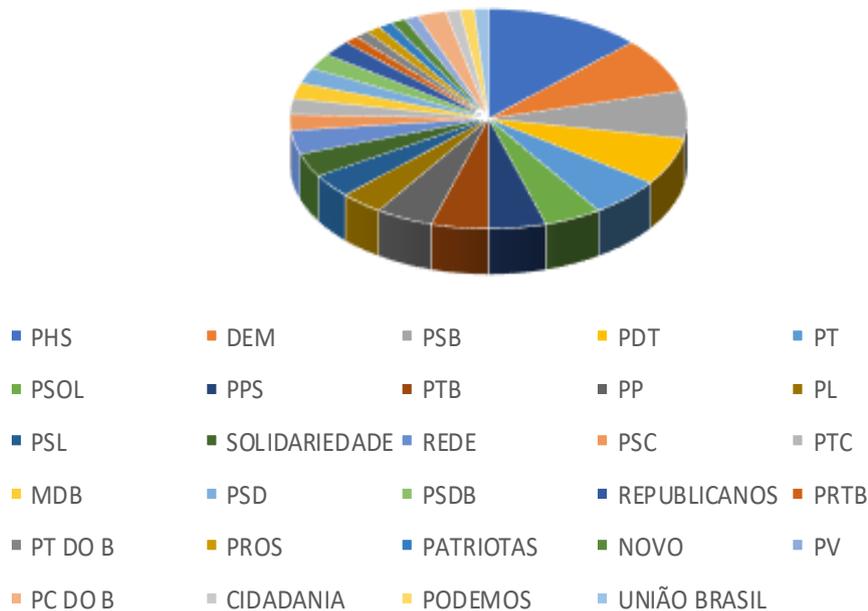
Importante destacar que antes da Constituição de 1988 apenas o Procurador-Geral da República tinha legitimidade processual para propor ações em sede de controle abstrato. Essa situação foi alterada a partir da constituição de 1988, que em seu art. 103 estabeleceu um rol de nove legitimados, dentre os quais os partidos políticos com representatividade com pelo no congresso nacional. Na prática, não se trata de apenas um único legitimado, já que todos os partidos com apenas um único representante no congresso poderão propô-las. Disso resultou, conforme verificado na pesquisa, que 29 (vinte e nove) partidos distintos figuraram como autores, apenas nas ações analisadas. Dessa forma, os dados apresentados levam à conclusão de que a pluralidade de legitimados para as ações do controle abstrato contribuiu para elevar o número de ações dessa natureza, impugnando regras eleitorais no STF; e, conseqüentemente, proporcionou uma maior interação entre o STF, o poder legislativo e os tribunais eleitorais (especialmente o TSE), dentro da dimensão de criação das regras eleitorais (*rule making*).

No universo de processos cujos autores são partidos políticos, destaca-se que as 29 (vinte e nove) siglas partidárias que atuaram foram: o PHS (11 ações); DEM<sup>83</sup> (07 ações); PSB e PDT (6 ações, cada); PT (05 ações); PSOL, PPS, PTB e PP (4 ações, cada); PL, PSL, SDD, REDE (3 ações, cada); PSC, PTC, MDB, PSD, PSDB, REPUBLICANOS, PC do B (2 ações, cada); PRTB, PT do B, PROS, PATRIOTA, NOVO, PV, CIDADANIA, PODEMOS e UNIÃO BRASIL (1 ação, cada).

---

<sup>83</sup> A ação ajuizada pelo PFL foram contabilizadas para o DEM, por se tratar do mesmo partido. Houve apenas mudança na denominação da sigla.

Gráfico 4 - Partidos Políticos e suas atuações como autores nas ações analisadas



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A soma do número de ações em que cada partido consta como autor supera os 55 (cinquenta e cinco) processos identificados na amostra que têm um partido político como autor, pelo fato de que em alguns processos a ação foi ajuizada por mais de uma agremiação partidária, em litisconsórcio. E nesse caso, considera-se que cada sigla é autora da ação. O caso emblemático de litisconsórcio foi a ADI nº 6395, proposta por dezessete partidos<sup>84</sup>, que subscreveram a mesma petição inicial, questionando dois dispositivos previstos em resoluções do TSE, que tratavam de questões processuais relacionadas aos procedimentos de prestação de contas dos partidos políticos. O art. 36, § 11, da resolução nº 23.604/2019 dispunha sobre a impossibilidade de juntada de documentos comprobatórios fora do prazo designado para tal finalidade, e o art. 28, IV, da resolução nº 21.841/2004, previa que em caso de desaprovação de contas o partido ficaria um período de um ano sem recebimento de cotas do fundo partidário. Vê-se, portanto, que se tratava de uma matéria de interesse comum a todos as agremiações, independente da corrente ideológica, e que fora produzida pelo próprio TSE, ou seja, fora do congresso nacional. A reação conjunta dos partidos demonstra que imposições dessa natureza aos partidos, que buscam aperfeiçoar a eficiência da aplicação e prestação de contas dos recursos geridos pelos partidos, dificilmente seriam aprovadas no Congresso

<sup>84</sup> PSB, DEM, PSL, SOLIDARIEDADE, PSOL, PT, PSDB, PSD, PP, PDT, PL, PC do B, MDB, PTB, REPUBLICANOS, CIDADANIA, PODEMOS. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5897526>. Acesso em 07 de janeiro de 2023.

Nacional. O voto que prevaleceu no julgamento foi proferido pelo ministro Edson Fachin, que à época do julgamento também ocupava a função de ministro efetivo do TSE, e votou pela improcedência da ação, mantendo as resoluções do TSE.<sup>85</sup>

Analisando a ADI nº 6395 e a ADC nº 31, é possível afirmar que a atuação conjunta de partidos em processos de controle abstrato pode reunir agremiações de campos político-ideológicos opostos, em convergência de interesses, sobretudo em assuntos corporativistas das agremiações, quando não envolve questões ideológicas ou que não tenham consequência sobre pleitos eleitorais.

Com relação à técnica de decisão utilizada pelo STF, o recorte na amostra considerou as ações que foram julgadas procedentes, pois nessas situações a corte decide por declarar inconstitucional a norma excluindo-a do ordenamento jurídico, ou conferindo uma interpretação que considera estar em conformidade com a constituição, alterando o sentido original da norma e criando um novo comando normativo. Assim, dentre as ações julgadas procedentes, identificou-se a aplicação da técnica de invalidação da norma impugnada em 27 (vinte e sete) processos; a interpretação conforme foi adotada pelo STF em 13 (treze) processos; e, por fim, destaca-se que em 03 (três) processos o STF aplicou as duas técnicas de decisão. Esses dados permitem concluir que nos processos analisados na pesquisa, o STF atuou mais vezes invalidando regras, como um legislador negativo, do que criando-as como um legislador positivo.

Destaca-se, ainda, que quanto à atuação do STF na condição de chancelador da constitucionalidade das regras eleitorais, considerou-se, pela natureza dúplice das ações de controle abstrato, tanto aquelas 35 (trinta e cinco) julgadas improcedentes, como as 3 (três) ações declaratórias específicas que foram julgadas procedentes, totalizando assim 38 (trinta e oito) processos em que o STF respaldou a constitucionalidade das regras produzidas pelos demais atores do *rule making*. Não há como concluir, portanto, a partir dos processos

---

<sup>85</sup> Ementa: 1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigo 36, § 11, da Resolução nº 23.604/2019 e Artigo 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 do Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas eleitorais. Momento da produção probatória. Marco temporal da suspensão das quotas do Fundo Partidário no caso de desaprovação das contas. 3. Processo de índole objetiva contra ato normativo já revogado. Segurança jurídica. Relevância do tema ao processo democrático-eleitoral. Ultratividade de efeitos da norma revogada. Fungibilidade das ações de controle abstrato. Conhecimento da ação quanto à norma do artigo 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 como ADPF. 4. O fenômeno processual da preclusão contribui para a efetividade (resultado útil) e duração razoável do processo de prestação de contas eleitorais. 5. O caráter nacional dos partidos políticos previsto no art. 17, I, da Constituição, implica a corresponsabilidade e unidade partidária. Não configura, assim, exigência inconstitucional o cumprimento da suspensão do repasse a partir da publicação da decisão, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente, assim como julgada improcedente a parte conhecida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. (BRASIL, 2020e)

analisados, pelo predomínio de nenhuma das três formas de atuação do STF no *rule making* (legislador negativo; legislador positivo; chancela constitucional).

De igual modo, é possível concluir que, dentro do modelo de governança eleitoral brasileiro, no nível de criação das regras eleitorais, não há exclusividade de atuação da Justiça Eleitoral, mas sim, de três atores: Poder Legislativo; TSE e STF. O Poder Legislativo (federal e estadual) produz regras, com preponderância do congresso nacional, pois a competência para legislar em matéria eleitoral é da união (art. 22, I da Constituição Federal), mas conforme visto na amostra analisada, os estados produzem regras para tratar de eleições suplementares, o que é possível desde que não contrarie as disposições da Constituição Federal. O Poder Judiciário atua através do TSE, que edita resoluções cujo caráter abstrato e normativo, consoante demonstrado nas decisões destacadas, já foi reconhecido pelo STF. E também por meio dos tribunais regionais eleitorais, que também editam resoluções para dispor sobre assuntos relacionados a organização do pleito. E, como ficou demonstrado, o STF também atua dentro desse nível ou dimensão de criação das regras, e o faz de três possíveis formas: i) invalidando regras produzidas pelos outros dois legitimados mencionados; ii) criando uma nova norma, a partir da interpretação dada a dispositivo já produzido; iii) servindo como órgão de chancela constitucional.

Disso resulta outras duas características da atuação do STF: a primeira é que, diferente dos outros dois legitimados, que produzem normas compostas por diversos dispositivos, e dispendo sobre variados assuntos relacionados ao direito eleitoral, a atuação do STF só pode ocorrer mediante provocação de agente legitimado externo e de forma pontual, recaindo sobre dispositivos específicos impugnados nas ações, o que termina por restringir a atuação do tribunal no *rule making*. Por outro lado, a segunda característica é de ser o único ator que pode invalidar ou cancelar normas, e também de conferir um novo conteúdo normativo a uma regra produzida por outro ator do *rule making*, o que lhe confere, pelo menos quanto aos dispositivos que lhe são submetidos, uma posição de sobreposição sobre os demais atores.

Entende-se, pois, que o *rule making* no modelo de governança eleitoral brasileira é caracterizado pela legitimação concorrente de três atores, permitindo uma permanente interação institucional desses atores, o que é essencial para garantir maior estabilidade e segurança jurídica ao sistema eleitoral, na medida em que essa interação proporciona o diálogo institucional entre eles na busca do aperfeiçoamento do sistema de regras eleitorais. Destaca-se que, em tese, o Congresso Nacional não se vincula às decisões do STF mesmo que em sede de controle abstrato. Portanto, não concordando com seus fundamentos, pode inclusive aprovar novamente o texto invalidado por vício de constitucionalidade. Embora não

sendo comum tal situação acontecer, normalmente essa reação do legislativo, quando ocorre, é feita com algumas alterações no novo texto da regra proposta, para evitar um choque institucional com o STF e que a nova regra também seja invalidada. Dentro da amostra analisada foi possível verificar situação semelhante envolvendo a cláusula de barreira, em que o STF declarou a inconstitucionalidade da cláusula inicialmente fixada pela Lei nº 9.096 de 1995, mas em 2017 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 97 recriando no ordenamento jurídico, dessa vez com estatura constitucional, a cláusula de barreira, embora em patamar inferior ao anterior fulminado pelo STF. De igual modo, essa situação foi observada na questão do voto impresso que, mesmo tendo sido declarada na ADI nº 4543 a inconstitucionalidade do art. 5 da Lei nº 12.034 de 2009 que previa a implantação do voto impresso, o Congresso Nacional voltou a debater o assunto na PEC nº 135 de 2019, que não chegou a ser aprovada no legislativo, mas pautou o debate político dentro e fora do congresso nacional.

Por outro lado, não se vislumbra uma possibilidade de o TSE rever uma decisão do STF em sede de controle abstrato, embora possa de forma fundamentada justificar a não aplicação do precedente. Mas as resoluções e decisões proferidas em consultas pelo TSE podem ser submetidas ao crivo do STF, ou mesmo provocar uma reação legislativa, como ocorreu no caso mencionado da limitação de vigência das comissões provisórias dos partidos políticos debatida na ADI nº 6032.

Essa atuação concorrente no *rule making* evita que apenas um órgão monopolize a função estratégica dentro da governança eleitoral que é a de criação das regras eleitorais, o que poderia gerar uma concentração de poder desproporcional sobre aquele que detivesse essa exclusividade, mesmo que fosse um órgão do poder que se tem como o mais isento dos interesses de grupos específicos, que é o Judiciário.

## 5 CONCLUSÃO

A concepção teórica acerca do modelo de governança eleitoral no Brasil, que estaria desenhado sobre um arranjo institucional em que um único órgão, o TSE, ocuparia a posição central de coordenação e controle de todos os níveis de atuação da governança, precisa ser rediscutida. O presente trabalho demonstrou que além do TSE e do poder legislativo através, sobretudo, do Congresso Nacional, também o STF, mesmo não integrando a estrutura organizacional da justiça eleitoral, ocupa posição central e desempenha função estratégica na governança eleitoral, atuando sobretudo dentro da dimensão de criação das regras eleitorais (*rule making*).

Foi destacado que a definição das regras ocupa um patamar superior em relação a todos os demais níveis, como uma espécie de “meta-nível”, e dentro do qual seria definido, por meio de disposições constitucionais, quem possui a autoridade para elaborar as regras que estruturam a governança eleitoral. Diante desse caráter estratégico que é a definição de quem tem a prerrogativa de criar regras que irão balizar os processos eleitorais, é que dentro do processo de transição democrática da “terceira onda” houve uma luta intensa não apenas na definição das regras, mas sobretudo para definir quem deteria o poder de definir essas regras. Entende-se, no entanto, que essa disputa pelo poder de elaborar as regras eleitorais é permanente, mesmo que na maior parte do tempo ele permaneça em estágio de latência ou não seja percebido pela sociedade. Comprovou-se que entre os 3 (três) atores atuantes no *rule making* do modelo de governança brasileiro, há uma interação na i) produção das regras; ii) questionamento da constitucionalidade; iii) invalidação da regra por outro ator; iv) modificação do conteúdo normativo através de interpretação de efeito geral e vinculante; v) e chancela da constitucionalidade, compõem o núcleo do *rule making* do modelo de governança brasileiro. Essa interação dentro do *rule making*, além de permanente, constitui um processo dinâmico, institucionalizado pelo ambiente político brasileiro, que pode variar de intensidade ao longo do tempo, porém não cessa em definitivo.

A conclusão, pois, é que no nível de *rule making* do modelo de governança brasileiro, além de não haver um monopólio do processo de criação de regras eleitorais, essas também não são elaboradas dentro de um processo estático. Têm-se, em verdade, um sistema dinâmico de interação e equilíbrio entre 3 (três) atores do *rule making*: i) poder legislativo federal e estadual; ii) TSE e TREs; iii) STF. E, por mais controverso que possa parecer, a conclusão é que nenhum deles atua de forma absoluta. O poder legislativo, ao produzir as leis e emendas constitucionais, tem como limite a Constituição Federal; já os

órgãos da justiça eleitoral terão dupla limitação: além da Constituição Federal, não podem ultrapassar os limites materiais da legislação federal em vigor e nem criar sanções, sem prévio embasamento normativo.

O STF, de igual modo, tem suas limitações. E para uma melhor compreensão destas, faz-se necessário destacar primeiramente, a sua forma de atuação dentro do *rule making*, a qual pode ocorrer de três formas distintas: i) funcionando como um legislador negativo, invalidando regras produzidas pelos outros dois legitimados; ii) criando regras, a partir da técnica de decisão denominada de interpretação conforme, por meio do qual o tribunal confere ao dispositivo questionado um novo conteúdo normativo a ser adotado de forma geral e vinculante; iii) chancelando a constitucionalidade das regras produzidas pelos demais legitimados, resolvendo eventuais controvérsias de interpretação e aplicação da regra por tribunais distintos. Dentro dessa concepção tripartite de atuação do STF, observou-se, pela análise dos processos da amostra investigada, que o STF exerce uma função de estabilizador do *rule making*, e, por consequência, da própria governança eleitoral. Isso ocorre em decorrência da sua atuação por vezes contramajoritária, invalidando regras produzidas por maiorias legislativas dentro do Congresso Nacional, que tendem a aprovar matérias que beneficiem os interesses eleitorais e partidários dessa maioria, em detrimento do interesse geral da manutenção e aprimoramento do sistema político-partidário brasileiro.

Nessa esteira, observou-se que, sem a atuação do STF, o sistema partidário brasileiro estaria cada vez mais concentrado, não por razões ideológicas e sim para garantir maiores participações no fundo público de financiamento, bem como mais tempo de TV e rádio às agremiações com maior poder dentro do Congresso. Além disso, a própria atuação do TSE estaria fragilizada dentro do *rule making*, considerando que o Congresso Nacional pode reagir a resoluções editadas pelo TSE, aprovando leis que as tornem sem eficácia. Diante de tais situações, o STF pode ser acionado para decidir, mantendo ou não a deliberação do legislativo, como aconteceu na ADI nº 6230, em que o TSE editou a resolução nº 23.571 de 2018, limitando o tempo de vigências de comissões provisórias, tendo o Congresso aprovado a Lei nº 13.831 de 2019 tornando sem eficácia a sobredita resolução. O STF foi acionado pelo Procurador Geral da República e decidiu por declarar inconstitucional a referida lei.

Por outro lado, a atuação do STF no *rule making* também encontra limites: i) impossibilidade de atuação de ofício, visto que todas as decisões do STF devem ser proferidas mediante prévia provocação por legitimados previstos na Constituição Federal; ii) dever de fundamentação das decisões, o que impede que o tribunal decida motivado por

razões meramente políticas ou pessoais; iii) limitação da cognição, restringindo as três formas de atuação do tribunal no *rule making* aos dispositivos questionados na ação. Ou seja, diferente do Poder Legislativo ou do TSE, que atuam em necessidade de provocação prévia ao editar leis e resoluções, respectivamente, tratando sobre diversos assuntos, e compostas por uma infinidade de dispositivos normativos, o STF terá sua atuação restrita ao(s) dispositivo(s) questionado(s).

Verificou-se também que todos os três atores do *rule making* podem atuar praticando excessos, os quais podem ser corrigidos pelos demais legitimados, dentro dessa interação dinâmica e de equilíbrio aqui sustentada. Porém, é preciso chamar atenção para o risco da atuação excessiva por parte do STF que, inobstante ocupe uma posição privilegiada dentro do nível de *rule making*, deve ter cautela quando atuar como legislador negativo, como ocorreu na ADI nº 1351, em que a invalidação da regra que impunha a cláusula de barreira, provocou um anacronismo no sistema partidário brasileiro com a proliferação de partidos sem representatividade apenas com intuito de benesses do fundo partidário e barganhas políticas. De igual modo, foi possível constatar risco de excesso quando atua como legislador positivo, sobretudo quando criou regras com efeito geral e vinculante, a partir de interpretações normativas, sem observar o princípio da anualidade das regras eleitorais previsto no art. 16 da Constituição Federal, como ocorreu na ADPF nº 738, na qual o STF proferiu decisão que alterou as regras da distribuição de recursos dos fundos eleitorais aos candidatos, sobretudo aos autodeclarados negros ou pardos, com potencial de causar impacto sobre o pleito eleitoral que estava na iminência de ser realizado. Por fim, quando profere tutelas de efeitos eminentemente concretos, como o fez na ADPF nº 1013, em que o tribunal proferiu 3 (três) decisões com potencial efeito de impacto direto sobre o pleito que já estava em curso, na medida em que potencializou a criação de ações administrativas, primeiro pelos Municípios e depois ampliando para os Estados, de transporte gratuito de eleitores.

Assim, conforme foi explorado, um dos objetivos da governança eleitoral é conferir estabilidade ao processo eleitoral, através de ações planejadas e regras claras, definidas com antecipação e de forma objetiva, evitando assim riscos de interferência indevida de grupos sobre o processo eleitoral, mesmo que de forma involuntária, comprometendo a necessária percepção da neutralidade e imparcialidade sobre o pleito eleitoral, como forma de garantir a aceitação dos seus resultados.

Ainda com relação a essa interação entre os atores que atuam no *rule making*, demonstrou-se que não há subordinação do TSE ao STF em matéria eleitoral, pois não há

embasamento empírico suficiente para corroborar a tese de que o TSE seja um órgão auxiliar do STF em matéria eleitoral. Foi demonstrado por meio dos precedentes destacados no capítulo 4, que nem sempre o STF chancela a constitucionalidade de resoluções ou mesmo de decisões proferidas pelo TSE em consultas eleitorais. A divergência e autonomia entre os tribunais ficou evidente na pesquisa, sobretudo na ADPF 738, onde os 3 (três) ministros do STF integrantes do TSE ficaram vencidos quanto a aplicação da decisão já a partir da eleição de 2020 e, posteriormente, analisando a citada ação em sede de controle abstrato o STF contrariou a maioria do TSE, encampando a posição vencida defendida pelos ministros do STF vencidos naquele tribunal.

Essa sobreposição ocorre porque em decorrência do desenho institucional brasileiro, quando se tratar de matéria constitucional, caberá ao STF emitir a última palavra acerca da constitucionalidade do ato. Portanto, não existe uma posição de superioridade absoluta do STF no *rule making*, pois isso seria admitir que o tribunal poderia atuar de ofício, dispondo sobre toda e qualquer matéria eleitoral, sem necessidade de fundamentação da sua decisão, que teriam eficácia geral e efeitos vinculantes, inclusive sobre o congresso nacional. E, como demonstrado, essas características não se mostram presentes no modelo de *rule making* brasileiro.

Desconstruiu-se, ainda, o discurso político que faz crítica a atuação do STF como sendo este o responsável por ditar as regras da política no Brasil. Em verdade, entende-se que esse argumento tem cunho reativo e motivado pela função de contrapeso que o STF desempenha quando analisa leis cujo objetivo é atender aos interesses de grupos político-partidários que dominam as casas legislativas. Os dados mostraram que os partidos políticos são aqueles que mais acionam o STF, o que até poderia ser contraditório com a conclusão aqui defendida, mas não é. Pois, conforme foi demonstrado, são justamente os partidos que compõem as minorias no parlamento que tendem a acionar o STF para buscar uma tutela contra leis aprovadas pelas majorias no congresso, sendo esse um dos motivos para o elevado número de processos dentro da amostra, movidos pelas agremiações políticas.

Além disso, no aspecto quantitativo da atuação do STF no *rule making*, destacou-se que num período de 20 (vinte) anos, em 47 (quarenta e sete) processos foram proferidas decisões de mérito pelo tribunal julgando procedente a ação, seja invalidando uma regra ou criando outra a partir de interpretações. Por outro lado, em 35 processos a decisão da corte foram no sentido da improcedência. Esses números demonstram equilíbrio na atuação do tribunal, desconstruindo assim o argumento de que o STF dita as regras políticas no Brasil, por meio de sucessivas e constantes decisões ativistas. Em que pese o STF proferir decisões

que tenha promovido mudanças relevantes no modelo de financiamento dos partidos e campanhas eleitorais, na organização dos partidos políticos, sua atuação é mais restrita do que a do congresso e do TSE, que produziram no mesmo período uma infinidade de regras sobre matéria eleitoral.

Pelos processos analisados, verificou-se que, via de regra, o STF justifica sua intervenção em dois pressupostos: i) defesa e aperfeiçoamento das instituições democráticas; ii) defesa dos direitos de grupos políticos minoritários, quando a medida pode aniquilar suas prerrogativas ou capacidade de substituir politicamente. Com relação aos temas discutidos e decididos nas ações analisadas, predominou: a) temas relacionados com propaganda eleitoral, sobretudo ao direito de antena (acesso a tv e rádio) e participação em debates; b) interesses institucionais dos partidos políticos; c) condições de elegibilidade; d) políticas afirmativas de inclusão; e) regras de votação e organização das eleições; f) regras de processo judicial eleitoral.

Essa variedade de temas analisados pelo STF confirma uma das hipóteses levantadas como justificativa para ampliação da atuação desse tribunal, que se intensificou a partir da promulgação da constituição de 1988: a existência de um texto constitucional extenso, tratando das mais variadas áreas de natureza social, política, econômica, ambiental, dentre as quais se destaca os capítulos II, IV e V, todos do título II da Constituição, os quais dispõem acerca dos direitos e deveres individuais e coletivos, dos direitos políticos e dos partidos políticos, respectivamente, por meio de dispositivos normativos, cujo caráter vago e abstrato, permitem ao julgador múltiplas possibilidades de interpretação, a exemplo da fundamentação dos acórdãos analisados na pesquisa.

Por fim, destaca-se que foi possível confirmar que a ampliação do rol de legitimados para propositura das ações do controle abstrato a partir da constituição de 1988, bem como a aprovação das Leis nº 9.868 e 9.882, ambas de 1999, que regulamentaram a tramitação das ações analisadas, contribuíram decisivamente para ampliar a atuação do STF no *rule making* da governança eleitoral, na medida em que 79% das ações que deram origem aos processos analisados, tiveram como autores entidades que não poderiam fazê-lo sob a vigência da constituição anterior, sendo relevante destacar que a maioria dessas ações (51,6%) foram ajuizadas pelos partidos políticos, mesmo que tenham obtido o menor índice de sucesso nas ações analisadas (35%).

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola; XIMENES, Júlia Maurmann. Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no supremo e o supremo na disputa. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 423, 29 nov. 2019. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v6i2.59453>.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 652-5. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. **Diário de Justiça**. Brasília, 02 abr. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1082 – Medida Cautelar. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, 01 de julho de 1994. **Diário de Justiça**. Brasília, 04 nov. 1994.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2530 – Medida Cautelar. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, 24 de abril de 2002. **Diário de Justiça**. Brasília, 21 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2993. Relator: Min. Carlos Veloso. Brasília, DF, 10 de dezembro de 2004. **Diário de Justiça**. Brasília, 12 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3685. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 22 de março de 2006. **Diário de Justiça**. Brasília, ago. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3741. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 06 de agosto de 2006. **Diário de Justiça**. Brasília, 23 fev. 2007a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 07 de dezembro de 2006. **Diário de Justiça**. Brasília, jun. 2007b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26602. Relator: Min. Eros Graus. Brasília, DF, 04 de outubro de 2007. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 17 out. 2008a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3825. Relatora: Min. Cármem Lúcia. Brasília, DF, 08 de outubro de 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 27 nov. 2008b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Direito Fundamental nº 144. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 06 de agosto de 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4467 – Medida Cautelar. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 30 de setembro de 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 01 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4785. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 05 de junho de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 11 jun. 2012a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4578. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 jun. 2012b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 jun. 2012c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4430. Relator: Min. Dias Tóffoli. Brasília, DF, 29 de junho de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 19 set. 2013a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4307. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 11 de abril de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 set. 2013b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4617. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 19 de junho de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 12 fev 2014a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5028. Relator: Min. Gilmar Mendes. Relatora para acórdão: Rosa Weber. Brasília, DF, 01 de julho de 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 de maio de 2014. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 30 out. 2014c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5020. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 01 de junho de 2014. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 30 out. 2014d.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5081. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 27 de maio de 2015. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 19 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5105. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 01 de outubro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 16 mar. 2016a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 24 fev. 2016b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5487. Relatora: Min. Rosa Weber. Relator para acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 25 de agosto de 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 19 dez. 2017a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5488. Relator: Min. Dias Tóffoli. Brasília, DF, 31 de agosto de 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 19 dez. 2017b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4451. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 21 de junho de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 06 mar. 2018a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 15 de março de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 03 out. 2018b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5619. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 08 de março de 2018, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 07 ago. 2018c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5394. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 22 de março de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 18 fev. 2019a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5525. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 08 de março de 2018. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 29 nov. 2019b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6032. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 05 de nov de 2019. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 14 abr. 2020a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5920. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 04 de março de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 60 jul. 2020b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5420. Relator: Min. Dias Tóffoli. Brasília, DF, 04 de março de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 09 set. 2020c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5889. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 16 de set de 2020. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 05 out. 2020d.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6395. Relator: Min. Gilmar Mendes. Relator para acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 31 de agosto de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 05 out. 2020e.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Direito Fundamental nº 738. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 05 de outubro de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 out. 2020f.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4467. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 20 de outubro de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 out. 2020g.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Consulta nº 060041527, Relator: Min. Og Fernandes. Brasília, DF, **Diário de Justiça Eletrônico**, Tomo 156, Data 06 out. 2020h.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2530. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, 18 de agosto de 2021. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 21 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 31. Relator: Min. Dias Tóffoli. Brasília, DF, 22 de setembro de 2021. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 fev. 2022a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5970. Relator: Min. Dias Tóffoli. Brasília, DF, 07 de outubro de 2021. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 08 mar. 2022b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021 – Medida Cautelar. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 09 de fevereiro de 2022. **Diário de Justiça Eletrônica**. Brasília, 17 mai. 2022c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 08 de agosto de 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 16 ago. 2022d.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7178 – Medida Cautelar. Relator: Min. Dias Tóffoli. Relator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 04 de julho de 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 23 ago. 2022e.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5507. Relator: Min. Dias Tóffoli. Brasília, DF, 05 de setembro de 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 03 out. 2022f.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1013 – Medida Cautelar. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 29 de setembro de 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 set. 2022g.

BÓGEA, Daniel. **Partidos Políticos e STF**: decifrando a simbiose institucional. Curitiba: Appris, 2021.

BRAGA, Ricardo Peake. **Juristocracia e o fim da democracia**: como uma tecnocracia jurídica assumiu o poder. 1. ed. Londrina: editora E.D.A, 2021.

DAHL, Robert Alan. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. **Poder Judiciário e competição política no Brasil**: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais. 2008. 233f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5541>. Acesso em: 26 dez. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Separação de poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, nº. 40, p. 67-81, abril – junho, 2015.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva; ARAÚJO, Sílvia Gabriela Duarte da. O protagonismo das cortes Constitucionais na América Latina: a construção de uma nova visão hermenêutica para efetivação de direitos. **Revista Int. Público –IP**, Belo Horizonte, ano 20, n. 110, p. 113-135, jul\ago.2018.

FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e o fim do Estado de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 99-118, jan-abr. 2017.

HELMKE, Gretchen; STATON, Jeffrey K.. The Puzzling Judicial Politics of Latin America:: a theory of litigation, judicial decisions, and interbranch conflict. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio (ed.). **Courts in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Cap. 11. p. 306-331.

HIRSCHL, Ran. **Rumo à Juristocracia**: As origens e consequências do novo constitucionalismo. 1. ed. Londrina: Editora E.D.A. – Educação, Direito e Alta Cultura, 2020.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda**: A Democratização no final do Século XX. São Paulo: Editora Ática, 1994.

IDEA – Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design**. *Handbook Series*, Suíça, 2014.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Tradução de Renato Aguiar.

LJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução Vera Caputo – 4. ed., rev. e ampl. – Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2019.

LUNARDI, Fabricio Castagna. **O STF na política e a política no STF**. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 58, p. 183-202, nov. 2002, p. 183-202.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat de. **De l'esprit des Loi**. Paris: Éditions Garnier Frères, 1952.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance: introduction. **International Political Science Review**, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 5-27, jan. 2002.

MURPHY, Walter F. **Como os juízes decidem**: elementos de estratégia judicial. 1. ed. – Londrina, Editora E.D.A, 2022.

PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de. **VIII Relatório Supremo em Números**: quem decide no supremo? : tipos de decisão colegiada no tribunal (1988-2018). Rio de Janeiro: Fgv Direito Rio, 2020. 144 p.

RÍOS-FIGUEROA, Julio. Institutions for Constitutional Justice in Latin America. In: HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio (ed.). **Courts in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Cap. 1. p. 27-54.

ROSANVALLON, Pierre. **La Legitimidad Democrática. Legitimidad, Reflexividad, Proximidad**. 1.ed. - Buenos Aires: Editorial Manantia, 2009.

SADEK, Maria Tereza Aina. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SAUAIA, Hugo Moreira Lima. **Como o STF decide: a reputação judicial do Supremo Tribunal Federal e seus mecanismos**. Rio de Janeiro: Lumenjuris, 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SCHEDLER, Andreas. The Nested Game of Democratization by Elections. **International Political Science Review**, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 103-122, jan. 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito Gv*, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 441-463, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1808-24322008000200005>.

WALDRON, Jeremy. **Contra el gobierno de los jueces**: ventajas e desventajas de tomar decisiones por mayoría em el Congreso y en los tribunales. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

**APÊNDICE A** – Processos de ações de constitucionalidade julgados pelo Supremo Tribunal Federal conforme parâmetros da pesquisa desenvolvida pelo autor

<b>NÚMERO</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ANO DA DECISÃO</b>
01	ADI 2677	PTB, PDT, PPS	2002
02	ADI 2530	PGR	2002
03	ADI 2306	CFOAB	2002
04	ADI 2267	PHS	2002
05	ADI 2275	PHS	2002
06	ADI 2993	PGR	2003
07	ADI 3345	PP	2005
08	ADI 1465	PFL	2005
09	ADI 2269	PHS	2006
10	ADI 2278	PHS	2006
11	ADI 2280	PHS	2006
12	ADI 2283	PHS	2006
13	ADI 3685	CFOAB	2006
14	ADI 3741	PSC	2006
15	ADI 3742	PDT	2006
16	ADI 3743	PTC	2006
17	ADI 3825	DEM	2006

<b>NÚMERO</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ANO DA DECISÃO</b>
18	ADI 1351	PC do B e PDT	2006
19	ADI 3592	PSB	2006
20	ADI 3999	PSC	2008
21	ADI 4018	PHS	2008
22	ADI 4086	PGR	2008
23	ADPF 144	AMB	2008
24	ADI 4307	PGR	2009
25	ADI 4310	CFOAB	2009
26	ADPF 167	PDT	2009
27	ADI 4467	PT	2010
28	ADI 4543	PGR	2011
29	ADC 29	PPS	2012
30	ADC 30	CFOAB	2012
31	ADI 4430	PHS	2012
32	ADI 4795	DEM	2012
33	ADI 4578	CNPL	2012
34	ADI 4617	PGR	2013
35	ADC 33	MESA SENADO	2014

<b>NÚMERO</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ANO DA DECISÃO</b>
36	ADI 4963	GOVERNADOR PARAÍBA	2014
37	ADI 5020	MESA ALEPI	2014
38	ADI 4965	MESA ALEPB	2014
39	ADI 5028	MESA ALEPE	2014
40	ADI 5130	MESA CÂMARA DEPUTADOS	2014
41	ADI 4947	GOVERNADOR ESPIRITO SANTO	2014
42	ADI 1082	PSB	2014
43	ADI 1817	PL	2014
44	ADI 3200	PGR	2014
45	ADI 5104	PGR	2014
46	ADI 2285	PHS	2015
47	ADI 4650	CFOAB	2015
48	ADI 5081	PGR	2015
49	ADI 5311	PROS	2015
50	ADI 5394	CFOAB	2015
51	ADI 5398	REDE	2015
52	ADI 5420	PGR	2015
53	ADI 5105	SOLIDARIEDADE	2015

<b>NÚMERO</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ANO DA DECISÃO</b>
54	ADI 5487	PSOL/PV	2016
55	ADI 5488	ABERT	2016
56	ADI 5491	SOLIDARIEDADE	2016
57	ADI 5577	PRTB	2016
58	ADI 5423	PHS/PTC	2016
59	ADI 5122	PT do B	2018
60	ADI 5525	PGR	2018
61	ADI 5617	PGR	2018
62	ADI 5619	PSD	2018
63	ADI 5889	PGR	2018
64	ADPF 548	PGR	2018
65	ADI 4451	ABERT	2018
66	ADPF 541	PSB	2018
67	ADI 2266	PHS	2019
68	ADI 5007	PGR	2019
69	ADI 6032	PSB/PPS	2019
70	ADI 4089	PTB	2020
71	ADI 6395	PSB/DEM E OUTROS	2020

<b>NÚMERO</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ANO DA DECISÃO</b>
72	ADPF 738	PSOL	2020
73	ADI 5920	PATRIOTAS	2020
74	ADI 6359	PP	2020
75	ADI 5947	DEM	2020
76	ADI 1057	PMDB	2021
77	ADI 6044	REDE	2021
78	ADI 6225	PSL	2021
79	ADI 5970	PT, PSB, PSOL	2021
80	ADC 31	PPS, DEM, PT, PSDB	2021
81	ADI 5507	PGR	2022
82	ADI 6230	PGR	2022
83	ADI 6281	ANJ	2022
84	ADI 7178	PDT	2022
85	ADI 7182	PT	2022
86	ADI 7214	PP, PRB, PL, UNIÃO BRASIL,	2022
87	ADPF 1013	REDE	2022
88	ADI 7021	PTB	2022
89	ADI 5795	PSL	2022

<b>NÚMERO</b>	<b>AÇÃO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>ANO DA DECISÃO</b>
90	ADI 7058	NOVO	2022
91	ADI 4532	PGR	2022
92	ADI 7261	PGR	2022

Fonte: Elaborada pelo autor (2023)