

A agenda eleitoral no Supremo Tribunal Federal

Eloísa Machado de Almeida¹

Luíza Pavan Ferraro²

Marjorie Marona³

Vitor Marchetti⁴

¹ Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) e coordenadora do Supremo em Pauta na FGV Direito SPágina Advogada e fundadora do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu). Ganhadora do Outstanding International Woman Lawyer Award, dado pela International Bar Association (IBA).

² Mestre e doutoranda em Direito pela FGV Direito SPágina Pesquisadora do Supremo em Pauta na mesma instituição.

³ Doutora em Ciência Política e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, onde coordena o núcleo de pesquisa Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina (OJb-AL). Pesquisadora do Instituto da Democracia e Democratização da Comunicação (INCT/IDDC).

⁴ Doutor em Ciências Sociais: Política pela PUCSPágina Professor associado do bacharelado em Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Introdução

O intenso litígio eleitoral no Brasil pode ser explicado, pelo menos em parte, pelas constantes reformas eleitorais legislativas e constitucionais, pela miríade de competências normativas atribuídas à Justiça Eleitoral e pela legitimação de diferentes atores para a proposição de ações na matéria. Em uma linha: temos um desenho institucional – em permanente expansão – e um modelo de governança eleitoral a favorecer a litigância eleitoral. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) – Tribunal de múltiplas funções – é destinatário não apenas das ações para as quais detém competência originária, como das de controle de constitucionalidade, por exemplo, mas, também, daquelas advindas de outras instâncias da Justiça Especializada, em razão de competências recursais. A posição institucional que ocupa, permite ao STF, pelo julgamento daquelas ações e recursos, moldar os parâmetros sob os quais se estabelecem as disputas eleitorais – elas mesmas impactadas, em última instância, pela atuação do Tribunal.

Nesse sentido, o conjunto de ações e recursos em matéria eleitoral que chegam ao STF constitui material de interesse por ser capaz de fornecer indícios acerca dos temas relevantes, cujo julgamento delineará as regras das disputas eleitorais no país. A análise do material permite, ademais, compreender a dinâmica dos litigantes, o perfil do litígio e as escolhas do Tribunal na definição da pauta. Afinal, as ações não julgadas são tão importantes quanto os julgamentos em si para que se possa avançar na compreensão do impacto político do desempenho do Tribunal, considerando a mobilização estratégica das oportunidades para julgamentos das ações e recursos que lhe são apresentados.

A atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para alterar o quadro normativo eleitoral por meio de decisões judiciais e administrativas já é bastante conhecida, assim como a intersecção institucional entre TSE e STF em matéria eleitoral promovida pelo modelo de governança eleitoral (MARCHETTI, 2008). O presente artigo tem por objetivo contribuir para esse debate focando no impacto político da atuação do STF. Especificamente, interessa observar as estratégias de construção da agenda em matéria eleitoral.

Para tanto, apresentamos um levantamento daquelas ações e recursos levados ao STF, em matéria eleitoral, de 2015 a 2021, e ainda não julgados definitivamente⁵. O universo da demanda é classificado por tipo de ação, litigantes

⁵ A pesquisa usa o critério de trânsito em julgado para determinar o julgamento definitivo ou não de uma ação. Ainda que as ações de controle concentrado de constitu-

e relatores, bem como por indicação das ações mais relevantes em cada um dos temas indicados. A essas ações reunidas dá-se o nome de “agenda”, um universo de ações que define o possível âmbito de atuação do STF em matéria eleitoral, fornecendo o escopo do impacto político de seu desempenho.

1. Poder de agenda, ministocracia e litígio eleitoral no STF

A formação da agenda política, amplamente estudada no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009), começa a receber atenção, também, daqueles que se dedicam aos estudos empíricos no STF. O poder de agenda do Supremo está vinculado, em boa medida, à conformação da pauta (o que vai a Plenário e quando vai), sobressaindo-se a vontade do relator e do presidente (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013), a quem compete a escolha dos processos que serão levados ao Plenário. Por outro lado, deve-se considerar os poderes individuais dos ministros, de modo geral, não apenas em razão das prerrogativas para decidir monocraticamente, mas também pela mobilização dos pedidos de vista, por exemplo. A análise do poder de agenda no STF pressupõe que a variável “tempo” é um fator relevante para a compreensão da interação do Tribunal com o sistema político (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014) e está frequentemente associada aos poderes individuais dos ministros (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Considerando que a gestão dos processos judiciais é de responsabilidade de cada ministro, a decisão acerca *do que* e *quando* será julgado é resultado do padrão de organização de seu gabinete, mais ou menos orientado estrategicamente, sob o comando e/ou coordenação do julgador. Ademais, é de se esperar que um ministro seja capaz de sopesar os custos e benefícios associados às suas decisões e esforços de influência sobre os resultados colegiados, razão pela qual se pode supor que utilize estrategicamente suas prerrogativas para encaminhar o processo de formação da agenda política do Tribunal, a partir de seu entendimento acerca do contexto social e político. Por essa razão, os esforços de compreensão acerca da formação da agenda pública no STF frequentemente se ocupam da atividade desenvolvida pelos relatores – que possuem poderes individuais reforçados pela posição institucional que ocupam – e sua repercussão para o desempenho do tribunal.

cionalidade não admitam recursos modificativos, os embargos de declaração têm sido admitidos para, por exemplo, determinação e alteração de efeitos da decisão.

A pauta de julgamentos do Plenário físico é determinada pela Presidência do STF, mas abrange apenas ações liberadas para julgamento pelos relatores, a quem compete o maior papel da gestão temporal das ações. A pauta do Plenário virtual, por sua vez, é determinada cronologicamente, de acordo com a ordem de inclusão pelos próprios relatores (BARBOSA; ESTEVES, 2020). É o Regimento Interno do Tribunal (RISTF) que dispõe sobre os trâmites procedimentais e administrativos das ações, mas, ainda assim, não há, no dispositivo regimental, expressa e clara disciplina acerca do caminho a ser percorrido para formação da pauta do Tribunal.⁶

De fato, a ordem de “entrada” do Tribunal não é o critério definidor na formação da agenda do STF.⁷ O controle do tempo se revela uma variável explicativa relevante do desempenho do Tribunal, e sua mobilização muito nos indica acerca do comportamento estratégico dos ministros. Nesse sentido, o poder de pauta é instrumento estratégico relevante para os ministros do STF, permitindo que persigam sua própria agenda dentro da Corte. Particularmente, o ministro relator pode fazer uso estratégico do poder de pauta e do fator tempo, quando sabe que o órgão colegiado é contrário ao seu entendimento, especialmente pelo deferimento da medida liminar e a sua não submissão ao Plenário. No mesmo sentido, se o ministro relator entende que o STF não deve intervir na questão ou simplesmente que a circunstância fática não deve ser modificada, pode negar urgência, indeferindo a liminar e jamais pautar o processo.

No âmbito do STF, portanto, a formação da agenda é em parte controlada pelo Tribunal, considerando se tratar de um ator reativo que depende das demandas levadas a ele pelos atores legitimados (SUNDFELD *et al.*, 2010; FALCÃO; OLIVEIRA, 2013). Contudo, se o Poder Judiciário é acionado para arbitrar interesses em conflito, é importante observar também a dinâmica interna de decisão e as respostas por ele dadas às demandas recebidas.

⁶ O regimento interno e a legislação processual estabelecem algumas prioridades de julgamento, mas não estabelecem requisitos ou critérios objetivos para inclusão do processo em pauta.

⁷ O novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) passou a determinar (artigo 12) que juízes e tribunais obedecessem à ordem cronológica de conclusão dos processos para proferir julgamento, mas alteração posterior (Lei n. 13.256/2016) afastou a obrigatoriedade, concedendo aos magistrados a prerrogativa de decidir sobre a possibilidade de atender, ou não, à referida ordem cronológica.

2. Agenda eleitoral no STF: o perfil do litígio eleitoral

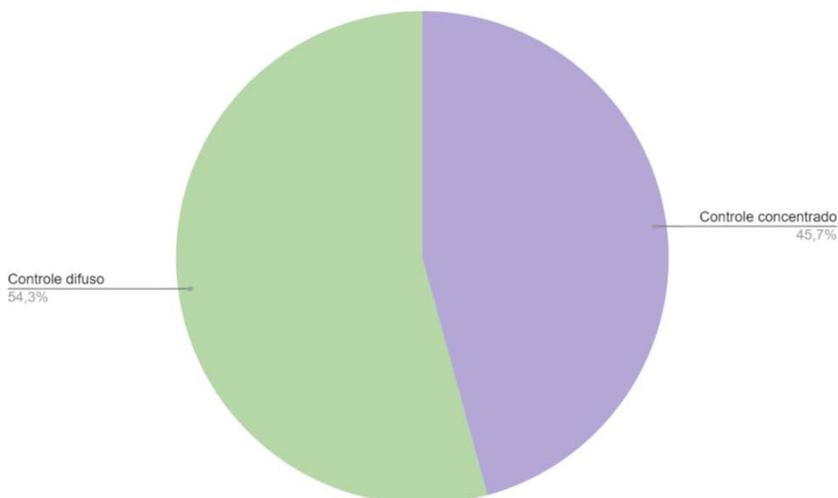
O universo de ações⁸ em matéria eleitoral que tramitam no STF compreende um total de 258 feitos, dos quais 118 se referem ao controle concentrado (ações diretas de inconstitucionalidade, ações de inconstitucionalidade por omissão, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental); e 140 são oriundos do controle difuso de constitucionalidade ou das competências originárias da corte.

a) Por controle e classe processual

Em matéria eleitoral há um equilíbrio entre as ações de controle difuso e de controle concentrado (Gráfico 1), com expressiva participação dos partidos políticos na sua propositura. Essa não é, contudo, uma característica da agenda eleitoral: outras pesquisas sobre a agenda do Supremo já apontaram para esse tipo de equilíbrio (ALMEIDA *et alii*, 2019, 2020a, 2020b, 2020c).

⁸ A pesquisa foi realizada a partir de um banco de dados do grupo de pesquisa Supremo em Pauta, da FGV Direito SP, com base nas ações de controle concentrado de constitucionalidade autuadas no STF entre janeiro de 2015 e junho de 2021. Nesse levantamento, foram identificadas 118 ações ainda em tramitação (conferência em 4/7/2021). De modo complementar, foram buscadas as ações no acervo do STF, planilha baixada em 4/7/2021. Nesse caso, foi utilizado o filtro com a palavra “eleitoral” na coluna de “assuntos” da planilha. Dessa busca no acervo do STF, resultaram 193 ações em tramitação no Tribunal, das quais 53 são ações de controle concentrado de constitucionalidade – que foram comparadas ao levantamento inicial, sendo 11 ao universo de pesquisa – e 140 são ações de controle difuso.

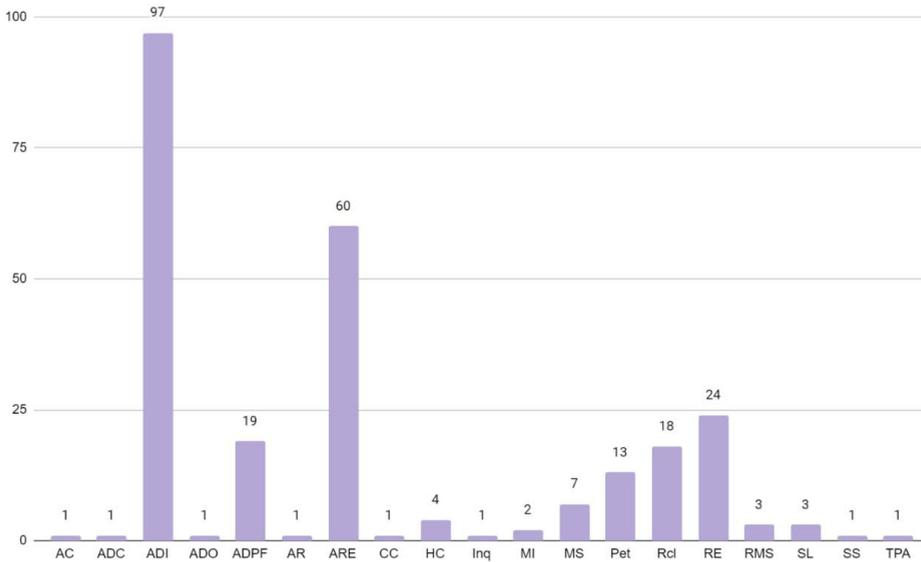
Gráfico 1 – Ações por tipo de controle



Fonte: elaboração dos autores.

Considerando as classes processuais, observa-se que as ações diretas de inconstitucionalidade são predominantes, seguidas por recursos extraordinários e agravos em recursos extraordinários, o que revela duas características do litígio eleitoral no STF: (1) o questionamento prioritário a atos normativos federais e estaduais; e (2) a prevalência de conflitos de índole subjetiva em matéria eleitoral (sobretudo os relativos a condições de elegibilidade, registro de candidaturas, crimes eleitorais e prestação de contas de campanhas, como se verá a seguir).

Gráfico 2 – Ações por classe processual



Fonte: elaboração dos autores.

O âmbito de atuação e o alcance da decisão do STF dependem da classe processual que veicula o litígio eleitoral: com causa de pedir aberta nas demandas objetivas e com os limites subjetivos das demandas no controle difuso, os efeitos das decisões também comportam diferenças, a permitir ou não o uso de reclamações, por exemplo. Sendo as ações diretas de inconstitucionalidade e os recursos extraordinários (ou agravos) com repercussão geral a maior parte das ações em matéria eleitoral, infere-se desde já que as decisões do Tribunal terão efeitos *erga omnes* e vinculante às demais instâncias judiciais e da administração pública. Isso reforça a posição do STF como ator determinante na definição das regras eleitorais.

Ademais, as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs), quarta classe processual mais frequente, têm apresentado um crescente uso no Tribunal⁹, seja pela estabilização da jurisprudência sobre sua admissibilidade, seja pelo reconhecimento de seu uso para violações constitucionais sistemáticas e estruturais.¹⁰ Em matéria eleitoral, as arguições de

⁹ Em 2015, foram propostas 47 ADPFs; em 2016, foram 59; em 2017, foram 69; em 2018, foram 52; em 2019, foram 83; em 2020, foram 135; e, até junho de 2021, 85.

¹⁰ Por exemplo, ADPF n. 709 e ADPF n. 347.

descumprimento de preceito fundamental têm sido usadas para enfrentar entendimentos, normativas e acórdãos do TSE.¹¹ As decisões sobre ações desse tipo são especialmente relevantes dada a dinâmica estabelecida entre o TSE e o STF em razão das intersecções institucionais promovidas pelo modelo de governança eleitoral. Há bons indícios de que o padrão não reformista do STF em relação às decisões do TSE identificado por Marchetti (2015) esteja, no mínimo, tensionado.

b) Perfil dos proponentes em controle concentrado

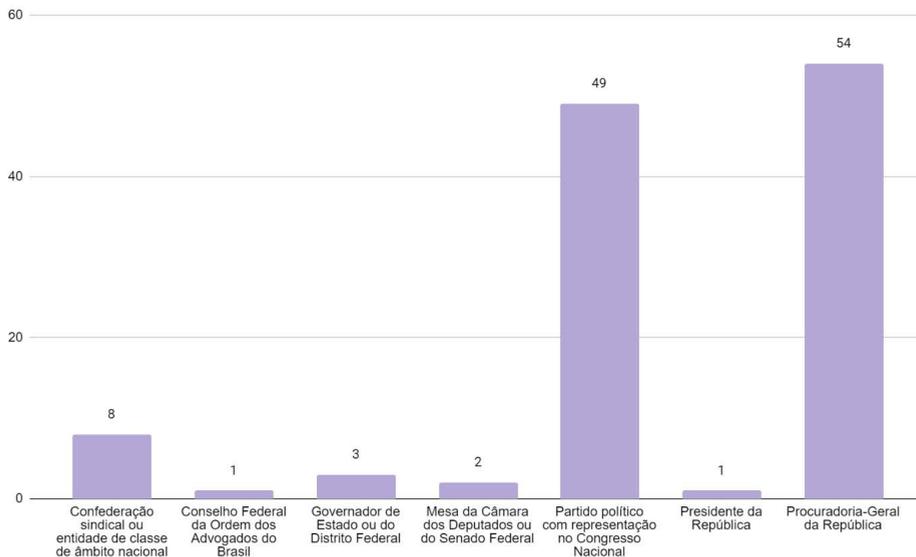
Em relação ao perfil dos litigantes no controle concentrado de constitucionalidade, observa-se que a Procuradoria-Geral da República (PGR) e os partidos políticos são os atores que mais propuseram ações (Gráfico 3).

A participação marcante da PGR precisa aqui ser mais bem caracterizada. Sua atuação não é focada em matéria de disputa eleitoral para cargos eletivos, como demonstraremos adiante, mas em assuntos que envolvam eleições e a relação Executivo-Legislativo, bem como a autonomia dos entes federados para a definição de certas matérias eleitorais. Assim, grande parte do litígio promovido pelo procurador-geral da República pleiteia a reprodução, pelas Constituições estaduais, dos dispositivos da Constituição Federal.

Esse tipo de ação – reforçando a posição de simetria ou espelhamento das normas federativas – que vem sendo aplicada pelo STF, diminuindo a possibilidade de inovação institucional, tinha os governadores de estado como principais autores (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018).

¹¹ Nesse sentido: STF, ADPF n. 778, rel. Min. Cármen Lucia; STF, ADPF n. 776, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADPF n. 761, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADPF n. 738, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADPF n. 603, rel. Min. Luiz Fux; ADPF n. 223, rel. Min. Roberto Barroso.

Gráfico 3 – Perfil dos proponentes das ações de controle concentrado



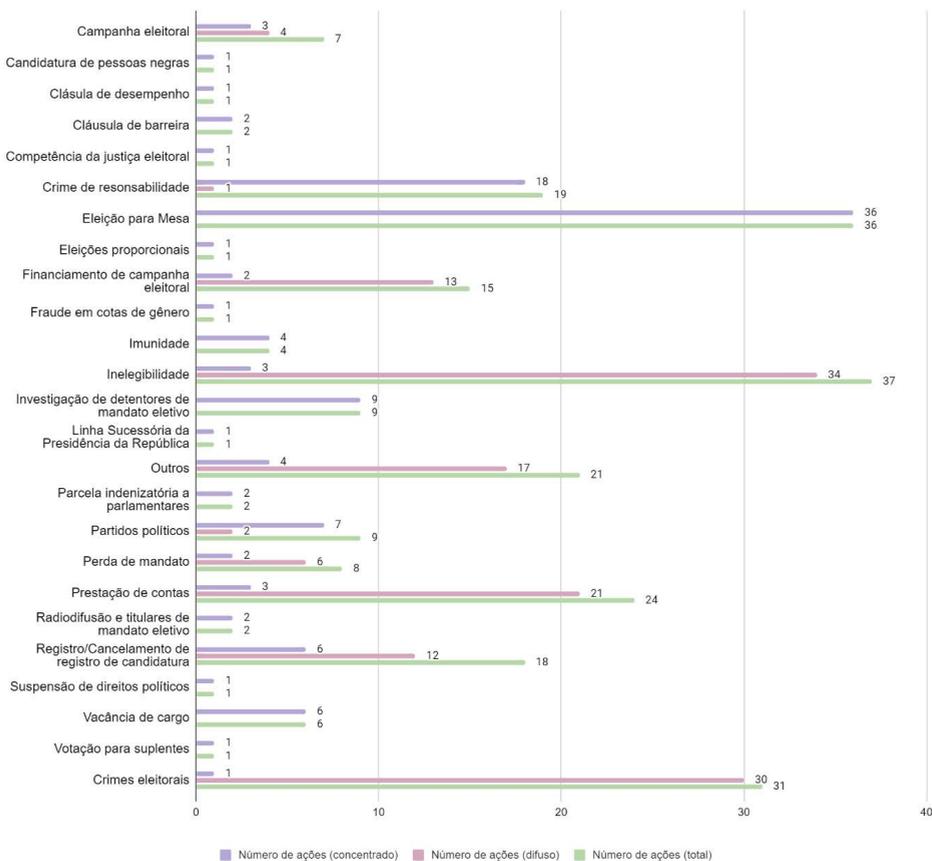
Fonte: elaboração dos autores.

Os partidos políticos, por sua vez, assumem o esperado protagonismo diante da matéria eleitoral, reforçando a ideia de que são eles e seus candidatos, além do Ministério Público (MP), os atores incumbidos para provocar o controle judicial sobre a competição e as regras eleitorais no Brasil. O perfil dos litigantes em matéria eleitoral difere, portanto, daquela dinâmica de acionamento do STF, observada por Vianna, Burgos e Salles (2007), uma vez que não se percebe, em particular, a predominância de confederações e de entidades de classe. Mesmo a intensa participação de partidos políticos, comum em diferentes períodos presidenciais, parece escapar àquela lógica de um litígio de oposição. As confederações sindicais e os governadores de estado, que possuem participação expressiva no controle de constitucionalidade em geral, são autores de poucas ações em matéria eleitoral, o que pode ser explicado pelo caráter federal da regulamentação eleitoral e pela exigência de comprovação de pertinência temática na propositura das ações.

c) Temas na agenda eleitoral

A variedade dos temas das 258 ações que compõem o universo de pesquisa mostra a amplitude do litígio eleitoral no STF (Gráfico 4), indicando a disposição de *judicialização* da disputa eleitoral e do exercício do mandato pelos partidos políticos, seus candidatos e, também, pela PGR.

Gráfico 4 – Temas das ações



Fonte: elaboração dos autores.

De fato, as ações em matéria eleitoral trazem questões¹² relativas a todo o processo eleitoral e ao exercício do mandato. Referem-se às etapas de candidaturas, como as medidas afirmativas para negros e mulheres nas eleições, financiamento de campanhas eleitorais e registro de candidaturas; às regras das eleições, como cláusulas de barreira, de desempenho e crimes eleitorais; e às condições para exercício e manutenção do mandato, como crimes de responsabilidade, suspensão de direitos políticos, vacância de cargo eletivo e proibição de posse de emissoras de radiodifusão a titulares de mandato eletivo.

Há considerável diferença, contudo, em relação aos temas, considerando o tipo de acesso ao Supremo, isto é, se por controle concentrado ou se por controle difuso. Nas ações de controle concentrado, predominam discussões sobre crime de responsabilidade (18 ações) e eleição de Mesa das Assembleias Legislativas (36 ações). Trata-se de questões relacionadas ao exercício do mandato e, em boa medida, promovidas pela PGR. Considerando apenas esses dois temas, explicam 72% de suas ações. Em relação ao primeiro assunto (17 das 18 promovidas pela PGR), destaca-se o questionamento de dispositivos de Constituições estaduais¹³ que violariam a competência privativa da União para legislar sobre matéria penal, ao tipificar condutas caracterizadas como crimes de responsabilidade. Além disso, ampliariam o rol das autoridades a serem interpeladas e a quem poderiam ser solicitadas informações, além do previsto na Constituição Federal. Dentre as ações relativas aos crimes de responsabilidade, ainda, há questionamento que busca interpretação conforme a

¹² As classificações em relação aos temas das ações de controle difuso e de controle concentrado foram diferentes. Para as ações de controle concentrado, foi possível fazer uma análise mais detalhada que contempla a leitura da petição inicial e reclassificação de temas pela equipe da pesquisa. Para as ações de controle difuso, foi tomada como base a própria classificação do STF, buscando consolidar no principal tema indicado, quando havia mais de um. Em relação ao controle difuso, é possível que algumas ações abordem mais de um tema, inclusive conjuntamente.

¹³ Mais especificamente, das Constituições dos Estados de São Paulo (STF, ADI n. 5.289, rel. Min. Marco Aurélio), Roraima (STF, ADI n. 6.636, rel. Min. Nunes Marques), Rio de Janeiro (STF, ADI n. 6.637, rel. Min. Cármen Lúcia), Maranhão (STF, ADI n. 6.638, rel. Min. Nunes Marques), Rondônia (STF, ADI n. 6.639, rel. Min. Edson Fachin), Pernambuco (STF, ADI n. 6.640, rel. Min. Edson Fachin), Piauí (STF, ADI n. 6.641, rel. Min. Rosa Weber), Sergipe (STF, ADI n. 6.642, rel. Min. Rosa Weber), Mato Grosso do Sul (STF, ADI n. 6.643, rel. Min. Nunes Marques), Pará (STF, ADI n. 6.644, rel. Min. Cármen Lúcia), Amazonas (STF, ADI n. 6.645, rel. Min. Edson Fachin), Alagoas (STF, ADI n. 6.646, rel. Min. Roberto Barroso), Espírito Santo (STF, ADI n. 6.647, rel. Min. Gilmar Mendes), Acre (STF, ADI n. 6.648, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Bahia (STF, ADI n. 6.651, rel. Min. Edson Fachin), Paraíba (STF, ADI n. 6.653, rel. Min. Nunes Marques) e da Lei Orgânica do Distrito Federal (STF, ADI n. 6.725, rel. Min. Dias Toffoli).

Constituição Federal do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em relação à ordem de votação no processo de *impeachment*.¹⁴

O assunto que mais contempla ações de controle concentrado, entretanto, é o de eleição para Mesa das Assembleias Legislativas. Também nesse assunto, destacam-se a PGR (com 22 ações) e os partidos políticos (com 14 ações), que também questionam as estipulações das Constituições estaduais¹⁵ e dos regimentos internos que permitem a recondução de cargos da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas na eleição subsequente da mesma legislatura. Nessas ações, argumenta-se, de modo geral, que a Constituição Federal teria impedido a recondução dos cargos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal na mesma legislatura, entendimento confirmado pelo próprio STF¹⁶, o que não poderia ter sido estabelecido pelos estados, portanto devendo ser observado nas constituições estaduais e nos regimentos internos das assembleias legislativas.

¹⁴ STF, ADI 5.498, rel. Min. Marco Aurélio.

¹⁵ Mais especificamente, das Constituições dos Estados do Mato Grosso (STF, ADI n. 6.674, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI n. 6.717, rel. Min. Alexandre de Moraes), Mato Grosso do Sul (STF, ADI n. 6.698, rel. Min. Gilmar Mendes), Maranhão (STF, ADI n. 6.685, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI n. 6.699, rel. Min. Alexandre de Moraes), Minas Gerais (STF, ADI n. 6.700, rel. Min. Nunes Marques), Roraima (STF, ADI n. 6.654, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI n. 6.658, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI n. 6.703, rel. Min. Alexandre de Moraes), Goiás (STF, ADI n. 6.704, rel. Min. Rosa Weber), Pará (STF, ADI n. 6.706, rel. Min. Alexandre de Moraes), Espírito Santo (STF, ADI n. 6.684, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI n. 6.707, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Tocantins (STF, ADI n. 6.709, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI n. 6.679, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Sergipe (STF, ADI n. 6.690, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI n. 6.710, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Piauí (STF, ADI n. 6.687, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.711, rel. Min. Nunes Marques), Pernambuco (STF, ADI n. 6.686, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.712, rel. Min. Nunes Marques), Paraíba (STF, ADI n. 6.713, rel. Min. Edson Fachin), Paraná (STF, ADI n. 6.688, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADI n. 6.714, rel. Min. Gilmar Mendes), Ceará (STF, n. ADI 6.715, rel. Min. Edson Fachin), Acre (STF, ADI n. 6.716, rel. Min. Edson Fachin), Mato Grosso (STF, ADI n. 6.674, rel. Min. Alexandre de Moraes), Amapá (STF, ADI n. 6.683, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.718, rel. Min. Nunes Marques), Amazonas (STF, ADI n. 6.626, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADI n. 6.719, rel. Min. Edson Fachin), Alagoas (STF, ADI n. 6.720, rel. Min. Roberto Barroso), Rio de Janeiro (STF, ADI n. 6.721, rel. Min. Roberto Barroso), Rondônia (STF, ADI n. 6.722, rel. Min. Roberto Barroso), Rio Grande do Norte (STF, ADI n. 6.689, rel. Min. Gilmar Mendes) e da Lei Orgânica do Distrito Federal (STF, ADI n. 6.629, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.708, rel. Min. Nunes Marques).

¹⁶ Muitas ações se referem à decisão do STF na ADI n. 6.524, em que o Tribunal reafirmou entendimento sobre a possibilidade de recondução no cargo da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em legislatura diferente (STF, ADI n. 6.524, rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 15/12/2020).

Por outro lado, nas ações de controle difuso, há predominância de discussões sobre inelegibilidade (34 ações), crimes eleitorais (30 ações) e prestação de contas (21 ações), ou seja, aqui se concentra a disputa judicial sobre a competição eleitoral. Em se tratando de ações de controle difuso, as discussões são pautadas pelos limites subjetivos da demanda, mas é importante destacar que as ações trazem temas abstratos, como inelegibilidade funcional (por exercício do terceiro mandato)¹⁷, reflexa¹⁸ ou causada por demissão de cargo público¹⁹; competência dos Tribunais de Contas e a não aprovação de contas²⁰; cassação com base em gravações ambientais que ocorrem sem a anuência dos interlocutores²¹; por ato de improbidade administrativa de contratação de advogado sem licitação²² e por abuso do poder econômico²³.

Em relação aos crimes eleitorais, destacam-se ações relativas ao crime de injúria eleitoral²⁴, corrupção ativa²⁵, corrupção eleitoral²⁶, abuso do poder econômico e do poder político²⁷, doações eleitorais não contabilizadas (caixa dois)²⁸, fraude na cota de gênero relativa a suplentes²⁹ e gastos excessivos com publicidade institucional em ano de eleição³⁰, levados ao STF em sede recursal (recurso extraordinário ou agravos em recurso extraordinário) ou em decorrência da prerrogativa de foro por função dos investigados³¹.

¹⁷ STF, RE n. 1.329.079, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

¹⁸ STF, ARE n. 1.322.824, rel. Min. Nunes Marques.

¹⁹ STF, PET n. 9.686, rel. Min. Rosa Weber; STF, RE n. 1.328.142, rel. Min. Rosa Weber.

²⁰ STF, RE n. 1.231.883, rel. Min. Dias Toffoli.

²¹ STF, RE n. 1.040.515, rel. Min. Dias Toffoli.

²² STF, PET n. 9.279, rel. Min. Edson Fachin.

²³ STF, PET n. 9.216, rel. Min. Dias Toffoli.

²⁴ STF, RCL n. 48.213, rel. Min. Rosa Weber.

²⁵ STF, RCL n. 47.255, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, n. 46.389, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, RCL n. 34.805, rel. Min. Edson Fachin.

²⁶ STF, ARE n. 1.326.554, rel. Min. Cármen Lúcia; STF, ARE n. 1.094.929, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

²⁷ STF, PET n. 9.222, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, RE n. 1.322.025, rel. Min. Marco Aurélio.

²⁸ STF, PET n. 7.996, rel. Min. Gilmar Mendes.

²⁹ PET, ARE n. 1.331.514, rel. Min. Cármen Lúcia; STF, ARE n. 1.321.940, rel. Min. Nunes Marques.

³⁰ STF, ARE n. 1.057.246, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

³¹ Ainda que o entendimento do Tribunal seja restritivo e afaste a incidência de foro

No que concerne às ações relativas à prestação de contas, destacam-se a discussão sobre solidariedade “entre as esferas partidárias municipal, estadual e nacional quanto às dívidas individualmente constituídas”³²; competência da Justiça Eleitoral e ausência de documentos fiscais e extratos bancários³³; transferência de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidatos do sexo masculino, diante de “emprego de estratégia eleitoral conhecida como dobradinha”³⁴; doação irregular em virtude de agremiação no âmbito federal, mas não estadual³⁵; e, de forma um pouco mais recorrente, descumprimento da obrigação de destinação de recursos às candidaturas femininas³⁶.

O que os dados do perfil do litígio eleitoral no STF (classe processual, proponentes e temas) relevam, em princípio, acerca do controle judicial sobre as regras eleitorais no Brasil é: (1) trata-se de uma dimensão fundamental da competição eleitoral, considerando que o STF é, de fato, um ator determinante na definição das regras eleitorais e de exercício do mandato; e (2) são os partidos políticos (seus candidatos) e o MP, em particular, que mobilizam a dimensão judicial da disputa eleitoral. Vale à pena observar, contudo, a capacidade dos ministros de rivalizarem com esses atores (partidos, candidatos, PGR) na conformação da agenda eleitoral no STF, considerando menos o impacto de suas decisões e mais sua capacidade de mobilização estratégica da pauta, particularmente a partir da relatoria.

d) Relatoria

A relatoria das ações é definida por livre sorteio, em atenção ao princípio do juiz natural, salvo as hipóteses de prevenção do juízo, nos termos legais e regimentais. O relator que concentra o maior número de ações em matéria eleitoral, tanto em controle difuso como em controle concentrado, é Nunes

por prerrogativa de função para fatos anteriores à investidura em mandato, não há uma posição clara sobre parlamentares em reeleição. Da mesma forma, ainda que haja uma decisão sobre a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns conexos aos eleitorais, as estratégias de litigantes, notadamente do MP, seguem procurando a Justiça Comum.

³² STF, RE n. 1.280.259, rel. Min. Nunes Marques.

³³ STF, ARE n. 1.334.566, rel. Min. Cármen Lúcia.

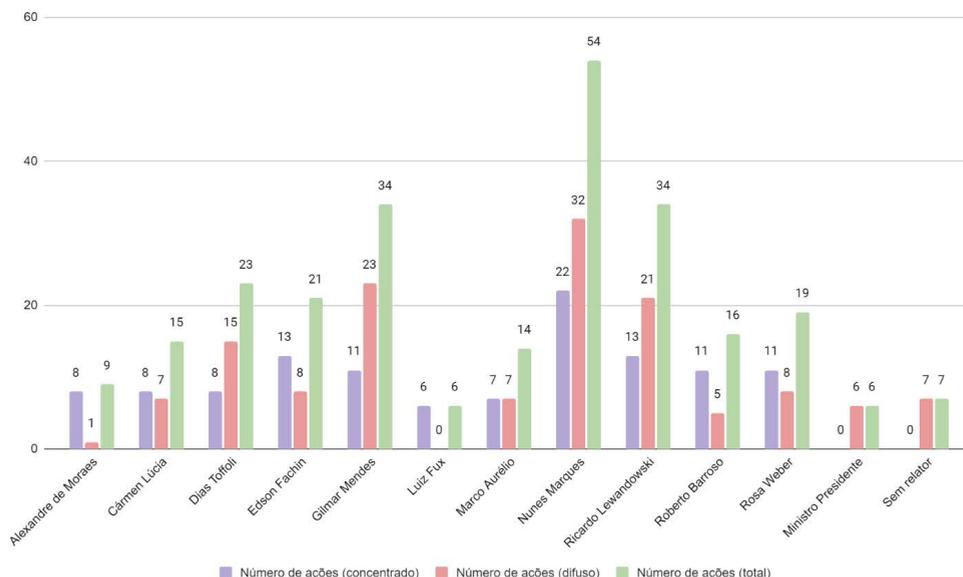
³⁴ STF, ARE n. 1.324.084, rel. Min. Gilmar Mendes.

³⁵ STF, ARE n. 1.323.774, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ARE n. 1.322.161, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

³⁶ STF, ARE n. 1.259.845, rel. Min. Gilmar Mendes; ARE n. 1.259.049, rel. Min. Cármen Lúcia; STF, ARE n. 1.218.127, rel. Min. Nunes Marques.

Marques, mais recente ministro a integrar o Tribunal, seguido pelos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Ações por relatoria



Fonte: elaboração dos autores.

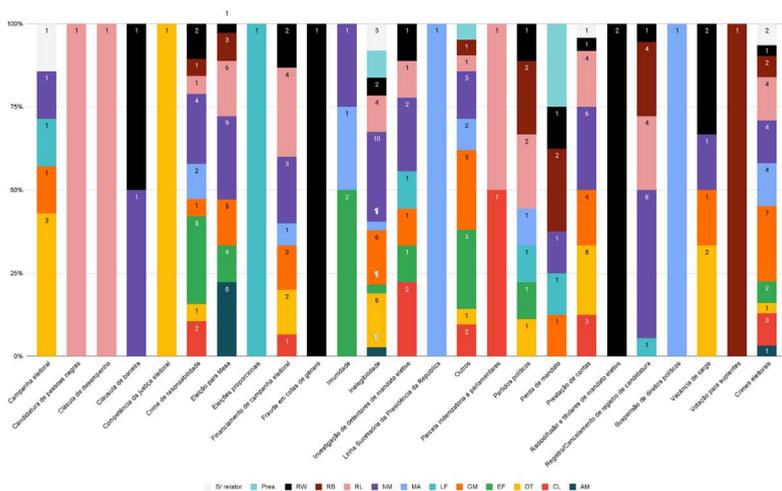
O mapeamento de ações por relatoria é relevante diante dos poderes monocráticos alocados nos relatores (SILVA, 2015): além de análise das mediadas liminares, admissão de *amicus curiae* e designação de audiência públicas, são eles que definem o momento a partir do qual o processo poderá ser julgado, liberando-o para julgamento. Ademais, ainda que a Presidência do STF defina a inclusão na pauta do Plenário, recente mudança regimental com a instituição do Plenário virtual permite aos próprios relatores a inclusão dos processos em pauta de julgamento.

A diversidade de tema se soma à sua distribuição por relatoria, revelando um cenário em que algumas questões relevantes estão concentradas nas mãos de poucos ou apenas nas de um ministro. Esse é o caso das disputas que envolvem candidatura de pessoas negras, cláusula de desempenho, competência da Justiça Eleitoral, eleições proporcionais, fraude em cotas de gênero, questões relativas à linha sucessória da Presidência da República, radiodifusão e titulares de cargo eletivo, suspensão de direitos políticos e votação de suplentes. A Ministra Rosa Weber, por exemplo, concentra as ações sobre fraude em cotas

de gênero³⁷ e radiodifusão e titulares de cargo eletivo³⁸, enquanto o Ministro Ricardo Lewandowski é relator das ações sobre candidaturas de pessoas negras³⁹ e cláusula de desempenho⁴⁰ (Gráfico 6).

A distribuição das relatorias, olhando especialmente pelos temas das ações, pode ser determinante no desfecho desses casos, especialmente diante dos poderes atribuídos individualmente aos relatores, conforme já apontado. A concentração de assuntos em apenas um relator ou uma relatora auxilia na organização estratégica que poderá levar ao ingresso dos interessados como *amicus curiae*, pessoas físicas ou jurídicas interessadas no desfecho das ações, que podem oferecer argumentos aos ministros, com possibilidade de apresentação de memoriais e realização de sustentação oral no dia de julgamento, cuja pertinência e representatividade serão avaliadas justamente pelo relator de cada ação. Os interessados poderão ainda tomar parte das audiências públicas convocadas pelos relatores de cada ação no STF.⁴¹

Gráfico 6 – Relatoria por temas



Fonte: elaboração dos autores.

³⁷ STF, ADI n. 6.338, rel. Min. Rosa Weber.

³⁸ STF, ADPF n. 379, rel. Min. Rosa Weber; STF, ADPF n. 429, rel. Min. Rosa Weber.

³⁹ STF, ADPF n. 738, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

⁴⁰ STF, ADI n. 6.056, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

⁴¹ Em matéria eleitoral, por exemplo, foi convocada pelo Ministro Roberto Barroso, relator do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n. 1.238.853, audiência pública para discussão das candidaturas avulsas, em 9/12/2019.

Os temas que agrupam mais ações em controle difuso, como inelegibilidade e crimes eleitorais, estão mais pulverizados entre os ministros. O mesmo ocorre com ações de controle concentrado com tema de eleições para a Mesa das Assembleias Legislativas e de crimes de responsabilidade, ainda que os proponentes, as petições iniciais e os argumentos sejam praticamente os mesmos. Essa dispersão da relatoria de ações diretas com mesmíssimo tema pode gerar uma flutuação de entendimento ao longo do tempo, a depender da forma como o relator conduz o caso e da composição, ao longo dos anos, do Plenário.

Considerações finais

Este artigo buscou apresentar a agenda eleitoral no STF com base nas ações que aguardam julgamento definitivo pelo Tribunal. O mapeamento das ações que permeiam os futuros julgamentos tem o objetivo de dar transparência e sistematicidade aos principais assuntos que poderão impactar as questões eleitorais, revelando a amplitude do papel atribuído atualmente ao Supremo.

São 258 ações em tramitação no Tribunal, das quais 45,7% são de controle concentrado de constitucionalidade; e 54,3%, de controle difuso. Essa divisão relativa ao controle demonstra que existe uma mobilização de questionamento de atos normativos federais e estaduais, por um lado, mas também a presença expressiva de conflitos de índole subjetiva em matéria eleitoral, por outro. Ainda em relação às classes processuais, a grande quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade e de recursos extraordinários (ou agravos) com repercussão geral em tramitação evidenciam o papel do STF na determinação das regras eleitorais, diante dos efeitos abrangentes dessas decisões.

A PGR e os partidos políticos são os maiores proponentes das ações de controle concentrado, com 54 e 49 ações propostas, respectivamente. A participação da PGR foi expressiva nos questionamentos de Constituições estaduais sobre recondução dos membros de Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas e sobre crimes de responsabilidade. Os partidos políticos, como era de se esperar, são protagonistas no questionamento e no controle das regras eleitorais. Os demais legitimados, como as confederações sindicais e os governadores de estado, são bem menos responsáveis pelos questionamentos em matéria eleitoral, possivelmente pelo caráter federal da regulamentação eleitoral e pela exigência de comprovação de pertinência temática na propositura das ações.

O Ministro Nunes Marques se destaca como o principal relator das ações relativas às questões eleitorais, tanto em controle concentrado quanto em controle difuso, com 54 ações. Bem abaixo dele, empatam os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, com 34 ações cada. A distribuição das relatorias, contudo, deve ser agregada à análise temática. Diante da amplitude do universo, os temas também estão bem divididos, o que acaba por gerar situações em que há apenas uma ação sobre determinado assunto e, portanto, apenas um ministro ou ministra responsável pela relatoria do tema. É o caso, por exemplo, das ações sobre fraude em cotas de gênero, sobre candidaturas de pessoas negras e sobre cláusula de desempenho. Em relação aos temas: predominam, entre as de controle concentrado, as ações relativas a crimes de responsabilidade e eleições de Mesa das Assembleias Legislativas; entre os conflitos subjetivos, inelegibilidade, crimes eleitorais e prestação de contas.

Além da construção da agenda eleitoral, o levantamento específico das relatorias e sua divisão temática permite a mobilização da sociedade civil interessada nos temas e nos impactos dos julgamentos do STF. A identificação dos casos relevantes e dos relatores permite o direcionamento da atuação, que poderá ocorrer por meio do ingresso como *amicus curiae* ou, quando convocada, participação em audiências públicas.

O universo de ações em matéria eleitoral na agenda do STF indica que o Tribunal seguirá sendo um ator relevante na definição ou na reforma das regras eleitorais nos próximos anos.

Referências

ALMEIDA, Eloísa Machado de; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FERRARO, Luíza Pavan. **Agenda antidiscriminação no Supremo Tribunal Federal** [recurso eletrônico]. São Paulo: FGV Direito SP, Supremo em Pauta e Comitê de Diversidade, 2020a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29871>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de; FERRARO, Luíza Pavan. **Agenda da sustentabilidade das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal**. [Recurso eletrônico] São Paulo: GIFE; FGV Direito SP, 2020b. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/agenda-da-sustentabilidade-economica-das-organizacoes-da-sociedade-civil-no-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de (coord.); GUIMARÃES, Livia Gil; FERRARO, Luiza Pavan. **Agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito SP, 2020c. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/29798>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de; GUIMARÃES, Livia Gil; FERRARO, Luiza Pavan; MARIN, Juliana Fabbron. **Agenda dos Direitos da Criança e do Adolescente no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito SP; Instituto Alana, 2019. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/agenda-dos-direitos-da-criancca7a-e-do-adolescente-no-stf.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP** [online]. v. 37, n. 1, Jan/abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BARBOSA, Ana Laura Pereira; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Quem controla a agenda do Supremo? Antes, pressão ao presidente para pautar um caso era mais difusa e ilustrada por controversas declarações públicas. *Jota*, 4 jun. 2020. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo-04062020>. Acesso em: 23 ago. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online]. v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170061>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/B349z6yPjNSrShWfgtXyVmD/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. São Paulo, n. 88, p. 429-469, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000100013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/bb8SYmw8QW3bspQZLGBkQ3p/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor p. **III Relatório Supremo em números: O Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>. Acesso em: 23 ago. 2021.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. *In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados** [online], Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MARCHETTI, Vitor. Reforma política e a Justiça Eleitoral. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 55-76, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. v. 27, n. 80, p. 89-115, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/JWytfvnzyb9ZkxGh965PZgR/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo Social** [online]. v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.106021>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/D6fcqGKxNZByq5zD45fpyvg/abstract/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 23 ago. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? o papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **REI - Revista Estudos Institucionais** [online]. v. 1, n. 1, p. 180-200, jan. 2016. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v1i1.21>. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/21>. Acesso em: 23 ago. 2021.

TAYLOR, Matthew M. The judiciary and public policy in Brazil. **Dados** [online]. Rio de Janeiro, v. 4, 2008. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 ago. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* (2010), Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social** [online]. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?lang=pt#>. 30 jan. 2021.