

30 ANOS DE ATUAÇÃO DO STF EM MATÉRIA ELEITORAL: APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS E TUTELA DA DEMOCRACIA

BRAZILIAN SUPREME COURT 30-YEAR PERFORMANCE ON ELECTION LAW: LEGAL PRINCIPLES AND JUDICIAL CUSTODY OF DEMOCRACY

Humberto José de Rezende Rocha¹

Data de Submissão: 28/03/2022

Data de Aceite: 28/06/2022

Resumo: Trata-se de pesquisa destinada a descrever a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria eleitoral. Para tanto, o trabalho tem como objeto as decisões finais de mérito proferidas pelo STF sobre normas de Direito Eleitoral com abrangência nacional, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, na vigência da ordem constitucional de 1988. A análise desse *corpus* empírico focaliza as decisões em que o Tribunal contrariou as instâncias representativas e tem como objetivo descrever a aplicação de princípios pelo STF e identificar tendências jurisprudenciais. Ao final, foi possível formar o que se denomina “mosaico” ou “constelação de casos” sobre o tema.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. princípios constitucionais. Direito Eleitoral. instâncias representativas. tutela judicial da democracia.

Abstract: The research aims to describe the Brazilian Supreme Court performance on Election Law. For this purpose, it analyzes all the decisions related to national Election Law, rendered by the Court in abstract judicial review proceedings, under the Brazilian Constitution of 1988. The analysis is focused on the decisions in which the Court opposed the representative institutions, and it intends to describe the use of legal principles and to identify judicial trends. At the end, it was possible to compose what is called a “mosaic” about the subject.

Keywords: Brazilian Supreme Court. legal principles. Election Law. representative institutions. judicial custody of democracy.

1 Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP (2019), membro do Ciclo de Debates: Direito e Gestão Pública, promovido pela FGV Direito SP (2021) e advogado em São Paulo/SP. Endereço eletrônico: humberto.jose.rocha@alumni.usp.br.

1. COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

O poder popular é exercido na sociedade contemporânea por meio da representação política², o que requer a operação de um “mecanismo apto a receber e a transmitir a vontade do indivíduo”, ou seja, de um sistema eleitoral³. Esse sistema, desde que hígido e eficaz, pode contribuir significativamente para o exercício adequado do poder político e, assim, para a concretização do propósito democrático e liberal de “alargar e defender a esfera autônoma de cada um”⁴.

O sistema eleitoral em vigor no Brasil está previsto, em parte, na Constituição de 1988 e, em parte, na legislação infraconstitucional, tendo sido objeto também de conformação judicial, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no exercício do controle de constitucionalidade.

Recentemente, a atuação expansiva do Poder Judiciário tem sido amplamente criticada por setores da imprensa e do meio acadêmico. Especificamente em relação ao Direito Eleitoral, sustenta-se que os Tribunais têm invadido a esfera de competência do Poder Legislativo e violado as garantias previstas na Constituição ao decidir casos com um propósito moralizador, em detrimento da soberania popular e de outros pilares do regime democrático⁵. Como consequência,

O sistema eleitoral deixa de ser visto como acessório, como instrumento da transformação da soberania popular, por meio de eleições, em mandatos e cargos, para ter um fim em si mesmo: o objetivo de qualificar a democracia e a Administração Pública pela tutela do povo na escolha de seus representantes.⁶

Ainda segundo a crítica, as sucessivas intervenções judiciais, obsessivamente guiadas por princípios constitucionais, teriam como resultado desastroso a conformação indevida, pela via judicial, de um sistema eleitoral deficitário, “com menos

2 No artigo 1º da Constituição de 1988, parágrafo único, lê-se: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

3 A definição é de Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Cf. Curso de Direito Constitucional, 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 105.

4 O propósito foi assim enunciado por Ferreira Filho. *Idem*, p. 102.

5 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZAROBBA, Orides. A Lei da Ficha Limpa – O Cavalo de Troia do protagonismo do Poder Judiciário. In: Revista dos Tribunais. Vol. 974/2016, p. 111 - 128.

6 *Idem*, p. 119.

candidatos, menos recursos para as campanhas, limitados recursos de propaganda, reduzido tempo de campanha”⁷.

O cenário é evidentemente grave, em duas perspectivas: no que diz respeito ao exercício da jurisdição constitucional, pairam acusações sobre o STF por suposta atuação em desconformidade com os limites que lhe são impostos pela hermenêutica constitucional, a ciência que fornece regras para a atividade interpretativa da Constituição⁸; já em relação ao Direito Eleitoral, vige um sistema frágil, que sofre alterações profundas a todo tempo, em permanente crise de representatividade, desprovido de credibilidade junto aos eleitores e, segundo a crítica doutrinária, expressivamente conformado de forma indevida pela via judicial.

Apesar da evidente relevância das questões expostas até aqui, uma pesquisa bibliográfica⁹ revelou que poucos trabalhos jurídicos¹⁰ se dedicam à análise concomitante e abrangente de ambos os temas, quais sejam, hermenêutica constitucional e Direito Eleitoral. Há vasta bibliografia sobre a interpretação constitucional realizada pelo STF, especialmente na perspectiva do chamado ativismo judicial, bem como inúmeros trabalhos sobre o sistema eleitoral brasileiro, mas a quantidade de trabalhos sobre a atuação do Tribunal em matéria eleitoral é reduzida¹¹. Ainda, a maior parte deles consiste em estudos de casos sobre julgamentos específicos ou em compilados de casos paradigmáticos. Embora úteis, tais perspectivas são limitadas e podem, inclusive, direcionar pesquisas científicas a conclusões pouco precisas (ou até mesmo equivocadas) sobre a atuação do STF¹².

Por essas razões, optou-se por realizar uma análise abrangente do comportamento do Tribunal, concomitantemente sob as lentes da hermenêutica constitucional e do Direito Eleitoral, focalizando as decisões em que o Tribunal contrariou as instâncias representativas. A pretensão é averiguar aspectos da crítica doutrinária

7 Idem, p. 117.

8 A definição é de Celso Ribeiro Bastos. Cf. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 23-29.

9 Sobre o controle cruzado de bibliografia, cf. MARCHI, Eduardo Cesar Silveira Vita. *Guia de metodologia jurídica: teses, monografias e artigos*. Roma: Edizioni del Grifo, 2001.

10 No campo da Ciência Política há muitos trabalhos dedicados à investigação da “reforma política realizada pelo Poder Judiciário”, mas que não abrangem a perspectiva da hermenêutica constitucional, que define a linha da presente pesquisa.

11 Exceção é a quantidade significativa de pesquisas sobre a interação entre o STF e o Tribunal Superior Eleitoral, que, devido às suas particularidades, foi excluída deste trabalho, pelas razões expostas a seguir.

12 Cf. a advertência de EPSTEIN, Lee; KING, Lary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência* (e-book). São Paulo: Direito GV, 2013, p. 14.

exposta, segundo a qual a seara típica do Poder Legislativo tem sido frequente e indevidamente invadida, principalmente por meio da aplicação de princípios constitucionais, bem como verificar a aplicabilidade de tal crítica, originalmente formulada contra a Justiça Eleitoral, ao STF.

2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTO

Trata-se de pesquisa empírica, porque a obtenção de dados é baseada na observação do mundo, e qualitativa, porque as evidências coletadas em tal processo são de natureza não numérica¹³.

A observação consiste no exame de acórdãos proferidos pelo STF, tomados como documentos de pesquisa dotados de características distintivas e relevantes para a análise jurisprudencial¹⁴. Como se trata de um “estudo coletivo de casos”, a estratégia de pesquisa é caracterizada pela comparação de um número reduzido de acórdãos, cada um com certo volume de material empírico a ser descrito, na qual

cada caso é exposto de uma forma relativamente autônoma, mesmo que o fato de justapor todos os casos em uma mesma obra possibilite acrescentar informações, estabelecer comparações, ou dar uma melhor visão de conjunto do problema. A imagem dominante é a de diversas peças de um mosaico, ou de uma constelação de casos sobre uma problemática determinada.¹⁵

Assim, a exposição dos resultados buscará justapor o material empírico de todos os acórdãos, tratando-os de forma coletiva, para acrescentar informações, estabelecer comparações e dar visão de conjunto ao problema, tal como sugerido pela doutrina. Pretende-se obter justamente um mosaico (ou constelação), no qual os elementos particulares dos casos desvançam, permitindo a identificação de fenômenos ou tendências.

Já as evidências coletadas compreendem os fundamentos jurídicos adotados na solução dos casos. A intenção é “analisar criticamente o modo pelo qual as deci-

13 Idem, p. 11.

14 Sobre essa abordagem metodológica, cf. KLAFKE, Guilherme Forma. Os Acórdãos do STF como documentos de pesquisa e suas características distintivas. FGV Direito SP, Research Paper Series N.º. 132, 2015.

15 PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 202.

sões são formadas”, mediante a descrição dos argumentos empregados pelo órgão julgador para a tomada de decisão¹⁶.

Embora a doutrina recomende a classificação de tais argumentos em *ratio decidendi* e *obiter dictum*¹⁷, o modelo de mera agregação de votos (*seriatim*), utilizado pelo STF para a elaboração de acórdãos, aliado a outras características do processo deliberativo do Tribunal analisadas pela doutrina, impõe enorme “dificuldade em se extrair uma razão de decidir comum aos vários votos”¹⁸ – o que inviabiliza a análise das decisões objeto do presente trabalho por meio da distinção recomendada.

Ademais, como outros que empreenderam pesquisas empíricas de mesma natureza, constatou-se no presente trabalho a inviabilidade da classificação binária das decisões, para distribuí-las em grupos e eventualmente contar quantas atendem a critérios específicos, justamente em razão da forma que se produz o documento analisado (acórdão), bem como a imprestabilidade desse método para se proceder à sistematização das linhas argumentativas e identificação de algum fenômeno ou alguma tendência jurisprudencial¹⁹.

Por essas razões, optou-se por descrever a atuação do STF em matéria eleitoral mediante (i) a identificação de linhas argumentativas desenvolvidas nas decisões analisadas²⁰; e (ii) a compilação de dados que ajudem a identificar algum fenômeno ou alguma tendência na sua jurisprudência²¹.

Em primeiro lugar, a pesquisa pretende descrever como o Tribunal aplica os princípios constitucionais, por meio do mero registro das ocasiões em que os casos foram decididos por meio da interpretação de princípios. A descrição preten-

16 PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords). Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 165.

17 Idem.

18 KLAFKE, Guilherme Forma. Os Acórdãos, cit., p. 12-14.

19 SILVA, Mariana Ferreira Cardoso da. O STF como instituição contramajoritária: Uma análise empírica de decisões de Direito Eleitoral. Escola de Formação SBDP. São Paulo, 2007, p. 6-7.

20 PALMA, Juliana Bonacorsi de; e outros. Meu trabalho, cit., p. 161-165.

21 Cf. YEUNG, Luciana. Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 252. Ainda que tais termos tenham sido utilizados, pela autora, para definir a modalidade de pesquisa conhecida como estatística descritiva, a compilação de dados com o propósito de identificar fenômeno ou tendência jurisprudencial não é estranha à pesquisa qualitativa, como será demonstrado a seguir.

de focar no aspecto deliberativo interno, ou seja, na troca de razões e argumentos pelo grupo de ministros, expondo a ocorrência e a(s) forma(s) de discordância; e no aspecto deliberativo externo, relacionado à contestação das decisões por agentes externos²².

Em segundo lugar, pretende-se verificar se existe algum fenômeno ou tendência decisória relacionados especificamente à matéria eleitoral, ou seja, averiguar se há elementos argumentativos empregados pelos ministros exclusivamente por se tratar de Direito Eleitoral. Nesse caso, a tarefa será limitada a registrar (ou compilar) a ocorrência expressa de referências ao Direito Eleitoral e aos seus elementos, conforme definição exposta adiante.

Para alcançar o objetivo de produzir uma pesquisa abrangente, procurou-se “identificar e analisar todas as decisões relacionadas ao problema estudado”²³, por meio de recortes previamente estabelecidos. A presente análise tem como objeto todas as decisões finais de mérito proferidas pelo STF sobre normas de Direito Eleitoral com abrangência nacional, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, na vigência da ordem constitucional de 1988.

A opção por restringir a análise às decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade se justifica, em primeiro lugar, pela necessidade de excluir julgamentos envoltos de questões processuais geralmente inafastáveis, com significativo potencial de interferir no resultado da pesquisa. Ademais, esse é o âmbito mais propício para a análise específica da atuação do STF como corte constitucional e da sua relação com as instâncias representativas^{24, 25}.

22 Sobre os aspectos da deliberação, cf. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. RDA - Revista de Direito Administrativo. Belo Horizonte, ano 2009, n. 250, jan./abr. 2009.

23 PALMA, Juliana Bonacorsi de; e outros. Meu trabalho, cit., p. 141.

24 O recorte também foi adotado por Virgílio Afonso da Silva. Cf. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. In: Revista Estudos Institucionais, Vol. 1:1, 2015, p. 188.

25 Ainda no aspecto processual do presente trabalho, foram incluídas na análise somente as ações com julgamento final, uma vez que aquelas proferidas em caráter provisório argumentam pela procedência ou improcedência do pedido à luz do requisito de urgência, o que também poderia interferir na compreensão da posição do Tribunal em relação às instâncias representativas. No mesmo espírito, restringiu-se a análise às decisões finais de mérito, excluindo aquelas em que foi declarada a perda superveniente do objeto, por exemplo. É importante reconhecer, entretanto, que tal recorte excluiu da análise algumas decisões relevantes, como aquela que denegou a medida liminar pleiteada nos autos da ADI 1076 (financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos) ou aquela que não conheceu a ADI 1822 (direito de antena).

Outra estratégia de delimitação do objeto, dessa vez de viés temporal, foi a análise de julgamentos ocorridos entre 05.10.1988 e 05.10.2018, ou seja, (i) a partir da ordem constitucional de 1988, que inovou significativamente as normas parâmetro e o próprio processo de controle; e (ii) excluindo-se as decisões proferidas a partir de 2019, quando as tensões entre os Poderes Executivo e Judiciário aumentaram substancialmente, o que poderia justificar a atuação judicial mais expansiva²⁶.

Por fim, em relação ao recorte temático, considerou-se Direito Eleitoral a regulação do “exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular”²⁷, o que inclui a normatização dos partidos políticos, tendo em vista o papel que desempenham no sistema eleitoral²⁸. Assim, a pesquisa abrange todas as decisões sobre as normas e os procedimentos que regulam a eleição, o sistema e o processo eleitoral, bem como as instituições e os órgãos correspondentes. A análise restringiu-se também às normas de alcance nacional, uma vez que o controle abstrato de constitucionalidade de atos estaduais ou municipais pode estar relacionado a questões de competência, cuja análise poderia prejudicar o estudo dos aspectos hermenêuticos focalizados no presente trabalho.

Considerando ainda o propósito de compreender a atuação do STF em matéria eleitoral com enfoque na contrariedade às instâncias representativas, todas as ações nas quais a impugnação alcançava exclusivamente atos emanados da Justiça Eleitoral foram excluídas²⁹.

26 Conforme amplamente noticiado, as tensões entre os Poderes são crescentes desde a instauração do denominado “Inquérito das *Fake News*”, em 2019. O possível impacto de tais tensões no comportamento das instituições recomenda cuidados metodológicos e, no presente caso, a exclusão do referido período de nossa análise. Embora não tenham sido localizados trabalhos que corroborem a nossa opção metodológica, é relevante anotar que essa realidade e os seus impactos na pesquisa científica foram frequentemente mencionados no 5º *Workshop Mare Incognitum*, ocorrido entre 22 e 23 de novembro de 2021, no qual pesquisadores dedicados ao estudo do STF se reuniram para debater problemas que desafiam a investigação empírica sobre o Tribunal.

27 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 25.

28 Cf. o entendimento do Ministro Sepúlveda Pertence segundo o qual o termo “processo eleitoral” abrange o regime partidário (ADI 354, j. 24.09.1990, fls. 30 e seguintes).

29 Isso porque, no Brasil, a Justiça Eleitoral desempenha um papel relevante na organização dos pleitos, promovendo o desenvolvimento, a implementação e a fiscalização de sistemas eletrônicos de voto, bem como o controle de contas de campanha e partidárias. Tais funções administrativas são desempenhadas por meio da edição de resoluções regulamentares, deliberadas em sessões administrativas de seus Tribunais. Paralelamente, esse ramo do Poder Judiciário brasileiro realiza o controle judicial do processo eleitoral, fixando as premissas jurisprudenciais que regem os pleitos (Cf. BENJAMIN, Herman. *O Tribunal Superior Eleitoral e sua relevância*

Desse modo, a expressão “instâncias representativas” refere-se tão somente aos Poderes Legislativo e Executivo, encarregados pela Constituição de “estabelecer as regras de direito gerais e impessoais a que todos devem obediência”³⁰. A “contrariedade”, por sua vez, significa a recusa da lei tal como formulada pelos Poderes competentes, por meio da declaração de procedência parcial ou total do pedido formulado nas ações de controle abstrato de constitucionalidade³¹.

Sob tais parâmetros, procedeu-se à pesquisa jurisprudencial no *site* do STF³², buscando simplesmente o termo “eleitoral” no campo de pesquisa livre, com a posterior eliminação de resultados impertinentes, conforme orienta a doutrina³³.

Na etapa seguinte, foram excluídos todos os acórdãos referentes a matérias administrativas, tais como remuneração de servidores da Justiça Eleitoral, instituição de municípios e funcionamento interno do Poder Legislativo com relação a partidos políticos, bem como um acórdão que não decidiu propriamente sobre matéria eleitoral, tendo-a apenas como pano de fundo para outras discussões (ADI 997). Após, foram agrupados os acórdãos proferidos em julgamento conjunto pelo Tribunal, sendo considerados como uma decisão única.

institucional. In: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (orgs). Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 377-400). A dupla-função da Justiça Eleitoral, aliada ao fato de que seu Tribunal Superior é composto, em parte, por ministros do STF, torna a relação entre as duas esferas muito peculiar, sendo objeto de estudos próprios. Assim, ações cujos objetos eram exclusivamente resoluções do TSE não foram incluídas, a exemplo da ADI 3345. Contudo, ações envolvendo resolução e, concomitantemente, lei de abrangência nacional foram incluídas, a exemplo da ADI 3741.

30 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso, cit., p. 69.

31 Parte da doutrina defende que a interpretação conforme a Constituição corresponde a um julgamento de improcedência do pedido de inconstitucionalidade abstrato. Não obstante tal particularidade, para os fins deste trabalho, a aplicação da técnica de interpretação conforme também será considerada como forma de contrariedade às instâncias representativas, tendo em vista o impacto geralmente causado pela utilização dessa técnica no texto legal questionado.

32 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso entre janeiro e fevereiro de 2019. Registre-se que o recorte não abrange as decisões proferidas no referido intervalo, mas que ainda não haviam sido disponibilizadas no *site* do STF, “pois é possível que julgados menos recentes estejam ainda fora do banco de dados eletrônico em que a busca se realiza, mesmo que seu inteiro teor já esteja digitalizado”. Cf. QUEIROZ, QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Monografia jurídica: passo a passo. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 81.

33 *Idem*, p. 80.

Ao final, obteve-se um *corpus* empírico composto por todas as decisões finais de mérito proferidas pelo STF sobre normas de Direito Eleitoral com abrangência nacional, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, na vigência da ordem constitucional de 1988, sendo esse o objeto exclusivo do trabalho.

3. BREVE PERSPECTIVA QUANTITATIVA

Entre 05.10.1888 e 05.10.2018 foram proferidas 30 decisões³⁴ finais de mérito em matéria eleitoral pelo STF, em sede de controle abstrato, nos termos do recorte explicitado no capítulo anterior.

Nesse *corpus* empírico, 17 decisões contrariam instâncias representativas (56,7%), ou seja, julgaram parcial ou totalmente procedentes os pedidos formulados, enquanto 13 não contrariam instâncias representativas (43,3%), tendo julgado improcedentes os pedidos.

Em perspectiva temporal, observa-se que apenas 6 decisões foram proferidas na primeira metade do período analisado (20%), correspondente ao intervalo 1988-2003, ao passo que as demais 24 decisões foram proferidas na segunda metade do período analisado (80%), correspondente ao intervalo 2003-2018:

Tabela 1 - Contrariedade às instâncias representativas

		INTERVALO	
		1ª metade (1988-2003)	2ª metade (2003-2018)
Contraria as instâncias representativas?	Não	3 (50% para intervalo)	10 (41,67% para intervalo)
	Sim	3 (50% para intervalo)	14 (58,33% para intervalo)

Fonte: elaboração própria.

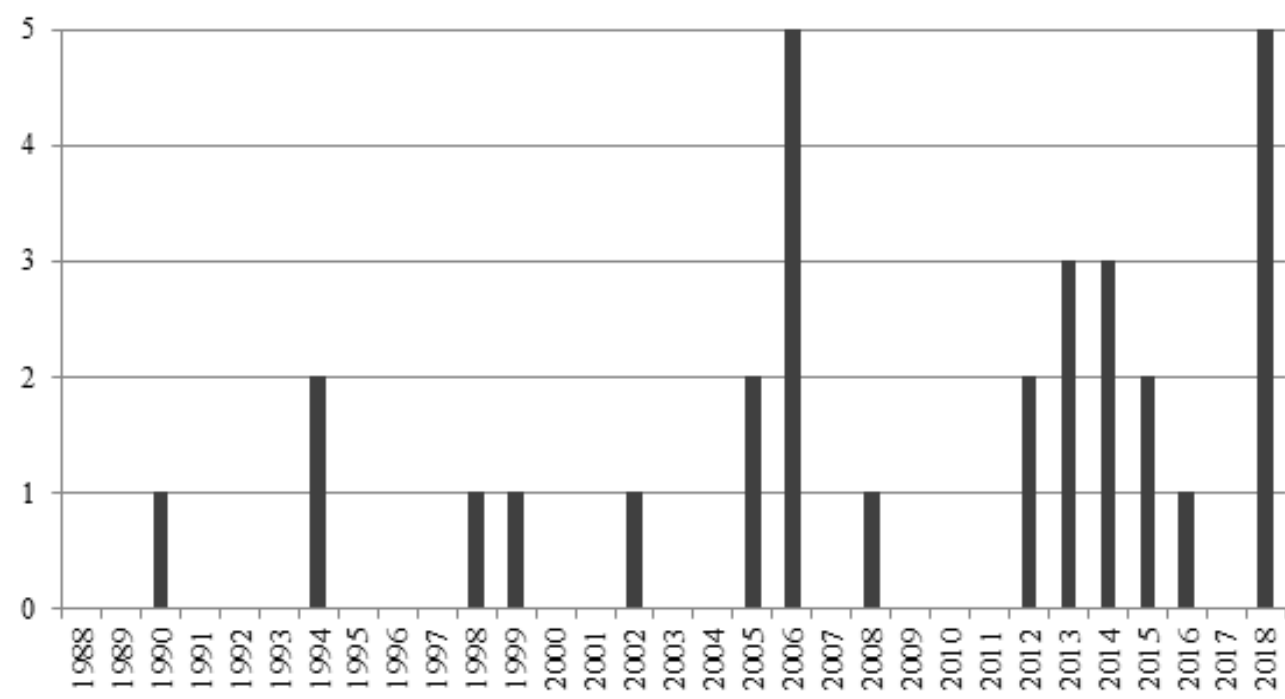
O ano de 2003, marco que divide o período analisado em dois intervalos iguais, é considerado um ponto de inflexão na jurisprudência do STF, em razão das indicações políticas que alteraram substancialmente a composição do Tribunal,

34 Em ordem cronológica de julgamento, são elas: ADI 354, ADI 958 julgada em conjunto com ADI 966, ADI 956, ADI 1371 julgada em conjunto com ADI 1377, ADI 1459, ADI 2306, ADI 1465, ADI 1231, ADI 3685, ADI 3741, ADI 3305, ADI 3592, ADI 1351 julgada em conjunto com ADI 1354, ADPF 144, ADI 4578 julgada em conjunto com ADC 29/ADC 30, ADI 4430, ADI 4307, ADI 4617, ADI 4543, ADI 1082, ADI 1817, ADI 4947 julgada em conjunto com ADI 4965/ADI 5020/ADI 5028/ADI 5130/ADC 33, ADI 4650, ADI 5105, ADI 5423 julgada em conjunto com ADI 5491/ADI 5577/ADI 5487/ADI 5488, ADI 5619, ADI 5617, ADI 5394, ADI 4451, ADPF 541.

tidas como responsáveis por uma atuação cada vez mais expansiva da jurisdição constitucional brasileira desde então³⁵.

Esse resultado, contudo, não permite concluir pelo aumento da judicialização na seara eleitoral na segunda metade do período analisado, tampouco pelo aumento da predisposição do Tribunal em decidir sobre o tema, uma vez que não guarda relação com o número de ações efetivamente ajuizadas no período. Não obstante, é lícito afirmar, inclusive considerando a existência de um poder de agenda, que o STF proferiu mais soluções definitivas sobre temas de Direito Eleitoral, bem como atuou de forma mais incisiva, contrariando mais vezes as instâncias representativas. Veja-se:

Gráfico 1 - Quantidade de decisões proferidas ano a ano



Fonte: elaboração própria.

Como é possível notar, o número reduzido de decisões e os recortes utilizados na delimitação do objeto tornam a análise meramente quantitativa pouco útil. Por isso, passa-se à exposição das evidências coletadas, com enfoque nas ocorrências de contrariedade às instâncias representativas. O objetivo é apresentar “uma maior quantidade de informações que permita ver seu objeto de estudo em sua complexidade, em suas múltiplas características e relações”, como é próprio da pes-

35 RAMOS, Elival da Silva. O Delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: Revista de Direito Administrativo, v. 248, maio/ago. de 2008, p. 62.

quisa empírica qualitativa³⁶. Em seguida, o resultado da pesquisa jurisprudencial será analisado criticamente à luz da doutrina constitucional, conforme recomendado³⁷.

4. APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

O presente capítulo tem por objetivo descrever a aplicação de princípios pelo STF nas 17 decisões em que o Tribunal contrariou as instâncias representativas. Conforme adiantado nas considerações metodológicas, a descrição pretende focar no aspecto deliberativo, ou seja, na troca de razões e argumentos pelo grupo de ministros e na contestação das decisões por agentes externos.

Parte-se da premissa de que a hermenêutica eleitoral não apresenta especificidades, estando inserida no contexto geral da hermenêutica jurídica e, portanto, a análise contemplará os métodos clássicos de interpretação e os novos modelos interpretativos³⁸.

Nesse contexto, serão descritas, em primeiro lugar, as decisões nas quais não houve ou houve reduzida controvérsia em relação à aplicação de princípios constitucionais (primeiro grupo). Em seguida, serão descritas as decisões nas quais houve significativa controvérsia em relação à aplicação de princípios (segundo grupo)³⁹.

No primeiro grupo, registre-se que há duas decisões em que o STF decidiu com fundamento em métodos clássicos de interpretação⁴⁰, sem que houvesse con-

36 IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 14.

37 Segundo o entendimento doutrinário, a pesquisa qualitativa deve “sistematizar as principais linhas argumentativas desenvolvidas nas decisões analisadas e eventualmente criticá-las” (Cf. PALMA, Juliana Bonacorsi de; e outros. *Meu trabalho*, cit., p. 161). Uma crítica cientificamente fundada, por sua vez, requer referências teóricas sólidas. Nesse sentido, o diálogo entre a pesquisa empírica qualitativa e o conhecimento teórico é natural e desejável, reconhecendo-se inclusive que o propósito da primeira é “fundamentar empiricamente um conhecimento que se dirige ao nível teórico” (Cf. PIRES, Álvaro P. *Amostragem*, cit., p. 174).

38 GOMES, José Jairo. *Direito*, cit., p. 27-33.

39 É imperioso reconhecer que, preliminar e isoladamente, esse critério pode parecer excessivamente subjetivo. Não obstante, no decorrer da exposição será possível observar que se trata de um mero mecanismo de agrupamento das decisões, sendo a descrição de cada julgado e a constelação de casos que se formará mais relevantes e valiosas do que o critério de agrupamento.

40 Trata-se do conjunto de métodos gramatical ou literal, histórico, lógico ou teleológico e sistemático. Tais métodos ou cânones interpretativos foram elaborados pela doutrina como forma de acesso ao núcleo semântico da norma, sendo amplamente utilizados porque legiti-

trovêrsia significativa relacionada à aplicação de princípios tal como investigada no presente trabalho.

A primeira decisão nesse sentido, proferida em 03.06.1998, declarou que a previsão legal autorizativa de filiação partidária pelos membros do Ministério Público (MP) é incompatível com a Constituição de 1988, que preceitua a independência da instituição (ADI 1371/ADI 1377). Por meio da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais⁴¹, entendeu-se que embora a Constituição permita a participação política dos membros do MP “na forma da lei”, tal previsão é incompatível com a possibilidade legal de filiação.

Em segundo lugar, no julgamento da ADI 1459, em 17.03.1999, por meio da interpretação literal da cláusula de proteção ao direito adquirido e à coisa julgada (artigo 5º, inciso XXXVI), entendeu-se que o exercício do mandato eletivo a partir do mero ajuizamento e até o trânsito em julgado de ação rescisória eleitoral, bem como os efeitos retroativos da lei federal que pretendia instituir esse regime, violam a Constituição, em outro exemplo de aplicação predominante de um método interpretativo clássico⁴².

Nas demais decisões em que o STF contrariou as instâncias políticas, a aplicação imediata dos princípios constitucionais consta entre os recursos hermenêuticos predominantes, ora isoladamente, ora combinada com a aplicação de algum do método interpretativo clássico.

Houve razões diferentes para decidir com base em princípios em cada um desses casos, o que não é estranho à dogmática constitucional, afinal as constituições são compostas substancialmente (embora não majoritariamente⁴³) por princípios e isso garante um arsenal de ferramentas interpretativas aos magistrados. Sendo assim, convém continuar a expor separadamente as decisões.

Ainda no primeiro grupo, ou seja, no conjunto de decisões no qual a aplicação imediata de princípios foi alvo de pouca ou nenhuma controvérsia durante o

mam a interpretação ao empregar critérios lógicos e científicos. Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica*, cit., p. 37-40.

41 Esse foi o recurso hermenêutico unanimemente empregado entre os ministros da corrente majoritária. Vencido o ministro Octávio Galotti, ao sustentar que tanto a previsão de incompatibilidade quanto a previsão de afastamento do membro do MP foram expressamente rejeitadas no processo constituinte, de modo que a reintrodução da vedação pela via interpretativa significaria atuar como legislador positivo.

42 O julgamento foi unânime, nos termos do voto do Ministro Relator Sydney Sanches.

43 Sobre o tema, cf. ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do Direito” e o “Direito da ciência”. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, jan./fev./mar., 2009.

juízo, registra-se a incidência direta da norma constitucional principiológica para restringir a aplicação da regra infraconstitucional.

Foi o caso do julgamento da ADI 4451, em 21.06.2018, quando o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da regra que vedava a ridicularização de candidatos, bem como da vedação à veiculação de propaganda política e difusão de opinião por emissoras de rádio e televisão – tudo com fundamento no princípio da liberdade de expressão.

Houve ainda julgamentos em que a aplicação imediata de princípios conviveu com a aplicação de métodos interpretativos clássicos para corroborar a mesma posição – ocasiões em que a declaração de inconstitucionalidade teve mais de um fundamento, sem que a controvérsia central estivesse relacionada à aplicação de princípios constitucionais.

Nesse sentido, registra-se que, para declarar a inconstitucionalidade da delegação, ao TSE, do cálculo do número de deputados por estado da federação, sob o fundamento de que tal regulamentação compete ao Congresso Nacional, o STF se utilizou da interpretação histórica e literal restritiva do artigo 45, mas também analisou a repercussão da competência normativa do TSE sobre os princípios da legalidade, da separação de poderes e da legitimação democrática (ADI 4947/ADI 4965/ADI 5020/ADI 5028/ADI 5130/ADC 33, j. 01.07.2014).

Do mesmo modo, a interpretação literal do artigo 17 conviveu com a aplicação imediata do princípio republicano quando o STF declarou a inconstitucionalidade de doações ocultas a partidos políticos (ADI 5394, j. 21.03.2018); e a aplicação dos artigos 127 e 129 da Constituição coexistiu com a aplicação de um conjunto de princípios para que o Tribunal preservasse a competência do MP quanto ao ajuizamento de representação contra a propaganda partidária irregular (ADI 4617, j.19.06.2013).

Uma vez descritas as decisões nas quais não houve ou houve reduzida controvérsia em relação à aplicação de princípios constitucionais⁴⁴, passa-se à análise das decisões nas quais houve significativa controvérsia em relação à aplicação de princípios.

Nesse grupo, destacam-se as ocasiões em que a aplicação imediata de princípios para declarar a inconstitucionalidade de atos emanados das instâncias representativas foi aceita apenas com ressalvas, indicando alguma resistência dos julgadores às formulações principiológicas inovadoras.

44 Registra-se que uma última decisão na qual houve reduzida controvérsia em relação à aplicação de princípios constitucionais, qual seja, a ADI 4307, julgada em 11.04.2013, ainda será exposta adiante, para favorecer a comparação com outro caso.

No julgamento da ADI 3741, em 06.08.2006, aplicou-se o princípio da liberdade de informação para afastar o dispositivo legal que vedava a realização de pesquisas eleitorais às vésperas do pleito, sob o entendimento de que tal princípio abrange a liberdade de conhecer as previsões eleitorais a qualquer tempo. Na ocasião, o Ministro Eros Grau ressaltou que apenas acompanhava a declaração de inconstitucionalidade em razão do princípio da liberdade de informação, sem se utilizar da razoabilidade e da proporcionalidade, arguidas pelo Ministro Relator Ricardo Lewandowski.

Do mesmo modo, no julgamento da ADI 4543, ocorrido em 06.11.2013, os Ministros Luís Roberto Barroso e Teori Zavascki rejeitaram expressamente o “princípio da proibição ao retrocesso político”, sustentado pela Ministra Relatora Cármen Lúcia para declarar a inconstitucionalidade do voto impresso. Os ministros aderiram somente ao argumento de que tal mecanismo violaria a previsão constitucional de segredo do voto.

A resistência às formulações principiológicas também pode ser verificado mediante a comparação de dois casos envolvendo a regra da anualidade, prevista no artigo 16 da Constituição: a ADI 3685, julgada em 22.03.2006, e a ADI 4307, julgada em 11.04.2013.

Na primeira, a disposição que previa vigência imediata da lei eleitoral foi julgada inconstitucional em razão da interpretação literal da regra da anualidade, sustentada por todos os ministros, exceto Ricardo Lewandowski, que fundamentou sua posição no princípio da segurança jurídica. Tal posicionamento despertou, inclusive, a contrariedade do Ministro Sepúlveda Pertence, que reputou como equivocada a utilização de um conceito tão rarefeito, importado da doutrina americana do *due process*, para censurar uma emenda à Constituição. No mesmo sentido reagiu o Ministro Eros Grau, adotando exclusivamente a regra da anualidade como razão para decidir.

No julgamento da segunda ação, ocorrido aproximadamente sete anos depois, a declaração de inconstitucionalidade de regra nova que pretendia alcançar um pleito encerrado fundou-se na interpretação literal do artigo 16, bem como na aplicação imediata de uma constelação de princípios – da soberania popular, do devido processo legal e democrático –, nos termos do voto da Ministra Relatora, acompanhada por todos os demais julgadores⁴⁵.

45 Faz-se a ressalva de que esta decisão pertence ao primeiro grupo, no qual não houve ou houve reduzida controvérsia em relação à aplicação de princípios constitucionais. A posição do julgado na segunda parte da exposição, dedicada às decisões nas quais houve significativa

Ainda no segundo grupo, ou seja, no conjunto de decisões no qual a aplicação imediata de princípios foi alvo de significativa controvérsia, encontram-se as cinco ações que tiveram como objeto leis restritivas de direitos, editadas com o aparente propósito de racionalizar o sistema eleitoral. A presente investigação constatou que todas elas foram julgadas parcial ou totalmente procedentes a partir da aplicação imediata de princípios constitucionais e, como consequência, os condicionamentos legais (i) da indicação de candidatos para cargos majoritários, (ii) do funcionamento parlamentar, (iii) do acesso ao horário eleitoral, (iv) do acesso aos recursos do fundo partidário e (v) do acesso ao debate eleitoral *a requisitos mínimos*, relacionados ao desempenho eleitoral dos partidos, foram rejeitados pelo STF⁴⁶.

Nesses casos, a aplicação imediata de princípios constitucionais despertou controvérsias expressivas, ora expressadas durante os julgamentos, pelos próprios ministros, ora expressadas por reações contundentes no meio acadêmico, político ou na imprensa, contra a postura supostamente expansiva do STF. Não se quer, com isso, dizer que a atuação do Tribunal foi inadequada em todas as ocasiões, tampouco que as normas-princípio não servem ao controle adequado da legislação inconstitucional, mas parece que a descrição pormenorizada de tais casos pode contribuir para a compreensão das particularidades (e limites) do controle de constitucionalidade fundado em princípios.

Veja-se cada caso individualmente. No julgamento da ADI 958, em conjunto com a ADI 966, realizado em 11.05.1994, entendeu-se que um conjunto de princípios constitucionais vedava a imposição de requisitos mínimos para que os partidos políticos pudessem indicar candidatos aos cargos majoritários – o que foi objeto de resistência do Ministro Sepúlveda Pertence, conforme será exposto no capítulo 5, a seguir.

Já no paradigmático julgamento da “cláusula de barreira”, concluiu-se – a partir da aplicação imediata dos princípios constitucionais da democracia, pluralismo, igualdade e dos postulados da razoabilidade e proporcionalidade – pela inconstitucionalidade do requisito legal de número mínimo de votos distribuídos por nove estados, imposto aos partidos políticos para que esses tivessem funcionamento parlamentar. Entendeu-se que a Constituição veda a imposição de requisitos que

controvérsia em relação à aplicação de princípios, justifica-se para permitir a comparação com a decisão anteriormente exposta, que aborda o mesmo tema.

46 São elas: (i) ADI 958 julgada em conjunto com ADI 966, (ii) ADI 1351 julgada em conjunto com ADI 1354, (iii) ADI 4430, (iv) ADI 5105 e (v) ADI 5423 julgada em conjunto com ADI 5491/ADI 5577/ADI 5487/ADI 5488.

inviabilizam a vida partidária e/ou a igualdade de chances para as minorias (ADI 1351/ADI 1354, j. 07.12.2006).

O julgamento da ADI 4430, em 29.06.2012, e o julgamento da ADI 5105, em 01.10.2015, no mesmo sentido, foram orientados pela aplicação imediata dos princípios da igualdade, da liberdade partidária, da razoabilidade e a da proporcionalidade. Tais normas embasaram as declarações de inconstitucionalidade de disposições que restringiam o acesso dos partidos políticos sem representação na Câmara dos Deputados ao horário eleitoral gratuito e ao fundo partidário.

Posteriormente, o Tribunal entendeu ainda que a imposição de novos parâmetros para o exercício do direito de antena, bem como para a participação no debate eleitoral, deve ser interpretada no sentido de subtrair aos candidatos o direito legal de excluir participantes convidados pela emissora de rádio ou televisão. Aplicou-se os princípios da isonomia, democracia, pluralismo e liberdade de expressão para dar interpretação conforme a Constituição e introduzir no diploma legal uma prerrogativa irrestringível das emissoras, antes inexistente (ADI 5423/ADI 5491/ADI 5577/ADI 5487/ADI 5488, j. 25.06.2016).

Assim, o STF eliminou, em cinco diferentes oportunidades, os requisitos mínimos adotados pelas instâncias representativas com o aparente propósito de racionalizar o sistema eleitoral. Nesse contexto, o Tribunal foi alvo de significativa contestação por agentes externos – da qual um exemplo é a crítica doutrinária que será exposta no capítulo 7, a seguir.

Por último, ainda no âmbito das decisões nas quais a aplicação de princípios foi objeto de controvérsia significativa, cumpre destacar o julgamento de duas ações relacionadas ao mesmo tema: o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

Na primeira delas, o STF julgou inconstitucional a integralidade da minuciosa normatização do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas, ao proibir peremptoriamente qualquer forma de doação dessa natureza, alegando ofensa aos princípios democrático, republicano e da igualdade (ADI 4650, j. 17.09.2015). A decisão foi objeto de crítica doutrinária expressiva, além de ameaças de reação legislativa⁴⁷. Na segunda, o Tribunal aplicou os princípios da dignidade da pessoa humana, igualdade material e liberdade partidária para substituir o percentual mínimo de recursos do fundo partidário destinado ao financiamento de can-

47 Para uma síntese das críticas formuladas e uma análise da atuação do Tribunal nesse caso, cf. ROCHA, Humberto José de Rezende. A possibilidade de restabelecimento do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas. *Revista Direito e Atualidades (RDA)*, v. 1, n. 2, abr/jun 2021.

didaturas femininas, fixado pelo legislador em 5%, pelo de 30%, correspondente à reserva legal de vagas (ADI 5617, j. 15.03.2018).

A aplicação imediata dos princípios constitucionais dessa maneira, conforme se observa no âmbito das 17 decisões analisadas, despertou, em algumas ocasiões, a crítica segundo a qual o Tribunal estaria provocando uma “inversão do problema”.

5. UMA “INVERSÃO DO PROBLEMA”

Entre as 17 decisões analisadas no capítulo anterior, nas quais o STF contrariou as instâncias representativas, algumas veicularam a crítica segundo a qual o Tribunal estaria provocando uma “inversão do problema” ao aplicar de forma imediata os princípios constitucionais. No presente capítulo, pretende-se retomar especificamente essas decisões, além de outras identificadas na pesquisa jurisprudencial, para expor aspectos relevantes da crítica formulada.

O primeiro registro de uma crítica nesse sentido ocorreu no julgamento da ADI 958, em conjunto com a ADI 966, em 11.05.1994, quando os ministros Marco Aurélio e Ilmar Galvão sustentaram que a lei impugnada era inconstitucional não só porque violava o princípio do devido processo legal⁴⁸, mas também porque um conjunto de princípios constitucionais vedava a imposição de requisitos mínimos para que os partidos políticos pudessem indicar candidatos aos cargos majoritários.

Em resposta à segunda formulação, o Ministro Sepúlveda Pertence argumentou que o Tribunal estava buscando, de maneira equivocada, um fundamento material específico na Constituição para legitimar as inovações legais e, na ausência de tal fundamento expresso, cogitava declarar a inconstitucionalidade da lei. Para ele, essa abordagem representa uma “inversão do problema”, porque a Constituição não pretende ser um estatuto impositivo dos partidos políticos, se limitando a dar tratamento fragmentário ao tema. Não havendo patente violação, deve vigor a liberdade do legislador para regulamentar a matéria.

A “inversão do problema” é motivada pela noção de constitucionalização do direito, ou seja, a ideia de que cabe ao STF “fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique [a norma], a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo” (ADI 5617, j. em 15.03.2018). Sob essa perspectiva, qualquer problema jurídico poderia ser resolvido a partir das

48 O princípio do devido processo legal foi aplicado pelo Tribunal para excluir do ordenamento a previsão legal que restringia a indicação de candidatos à Presidente, Governador e Senador aos partidos que tenham obtido porcentagem mínima na eleição anterior. Entendeu-se que a consciência do legislador sobre quem seriam os excluídos, mediante a utilização de dados da eleição anterior, era incompatível com o princípio citado.

disposições constitucionais, independentemente de haver um regramento infra-constitucional para o tema.

Esse raciocínio foi adotado, por exemplo, no julgamento da ADI 1351, em 07.12.2006, quando o Tribunal entendeu que a inexistência de cláusula de barreira na Constituição implica a vedação à sua introdução no ordenamento por meio de lei ordinária.

Segundo o entendimento do Ministro Ayres Britto nessa oportunidade, uma Constituição axiológica oferece múltiplas soluções ao intérprete, várias delas corretas e, por isso, o Ministro Relator teria acertadamente escolhido um modelo adequado, sob a inspiração do “princípio da proporcionalidade”, rejeitando a normatização legal, mais severa, em favor de um regramento mais brando (fls. 103). Para a crítica doutrinária, essa formulação unanimemente empregada na ocasião⁴⁹ ignora o fato de que a oferta constitucional de múltiplas soluções se dirige, antes, ao legislador e somente depois ao magistrado⁵⁰.

Veja-se que, em oportunidade posterior, a corrente minoritária formada no julgamento da ADI 5105, em 01.10.2015, rejeitou expressamente o raciocínio da “inversão”, ao entender que a Constituição atribuiu ao Congresso Nacional a tarefa de regulamentar o artigo 17, que teria sido desempenhada por meio de uma escolha legislativa entre opções igualmente válidas. Nesse caso, não caberia ao STF reagir mediante a alteração voluntarista da lei ordinária. Não obstante, ao final, a ação foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei federal que restringiu o acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral, com base na aplicação imediata de princípios constitucionais.

Em contraposição à “inversão”, a deferência à opção do Poder Legislativo está frequentemente relacionada ao reconhecimento da capacidade limitada dos princípios para o fornecimento de soluções definitivas, em substituição à legislação ordinária.

No julgamento da ADI 2306, por exemplo, o Ministro Moreira Alves argumentou que a anistia de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral não vulnera o princípio democrático, uma vez que a existência de multa eleitoral não é elemento essencial ou inerente à democracia (j. 21.03.2002). Do mesmo modo, na ADI 4650, o

49 A única ressalva foi a do Ministro Sepúlveda Pertence: “não quero que nosso entusiasmo pelo pluralismo nos leve a uma condenação antecipada de qualquer modulação de direitos” (fls. 107). Apesar disso, o Ministro também julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da cláusula.

50 RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Ministro Teori Zavascki (corrente minoritária) sustentou que o princípio democrático não tem condão de afastar o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, pois isso implicaria admitir que os países que o adotam (como Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido) não são democracias (j. 17.09.2015).

Em outra ocasião, o Tribunal entendeu que a liberdade de expressão inscrita no artigo 220 da Constituição não imuniza o regramento da propaganda eleitoral gratuita, que não possui assento constitucional e está à mercê do legislador ordinário. A decisão fundamentou-se na eficácia limitada do artigo 17, § 3º, que prevê o acesso gratuito ao rádio e à televisão apenas “na forma da lei” (ADI 956, j. 01.07.1994). Entendimentos como esse partem da premissa de que a Constituição não prevê soluções específicas para todos os casos sob julgamento, de modo que compete ao legislador federal regulamentá-los, privilegiando um ou outro princípio constitucional conforme a sua discricionariedade, tal como enunciado na ADI 5619, julgada em 06.03.2016, e na ADPF 541, julgada em 26.09.2018.

A evolução do entendimento do STF sobre essa abordagem pode ser bem analisada mediante a comparação de três decisões.

Em 26.06.1998, no julgamento da ADI 1822, o Tribunal entendeu que a declaração de inconstitucionalidade da mera expressão “um terço”, referente à porção do horário reservado à propaganda eleitoral a ser distribuída igualmente, modificaria substancialmente o regramento adotado pelo legislador federal, que passaria a distribuir igualmente entre os partidos políticos a integralidade do referido horário. Nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, a consequência intrusiva do eventual acolhimento do pedido revelava a sua impossibilidade jurídica⁵¹, insuperável em razão do papel de mero legislador negativo desempenhado pelo STF.

Posteriormente, em 29.06.2012, declarou-se inconstitucional a disposição que vedava o acesso dos partidos políticos sem representação na Câmara dos Deputados ao horário eleitoral gratuito, modificando a opção das instâncias representativas por meio da aplicação imediata de princípios constitucionais (ADI 4430). A corrente minoritária, contudo, entendeu que o STF não poderia manipular a lei de modo a reformular o entendimento do legislador, atuando de forma positiva, e reconheceu a *impossibilidade jurídica do pedido* nos moldes da decisão anterior. Não obstante, prevaleceu a opinião do Ministro Relator Dias Toffoli segundo a qual a atuação do Tribunal não corresponderia mais àquela concebida por Moreira Alves no julgamento da ADI 1822. Nas suas palavras, a mudança de paradigmas consti-

51 A referida ação não foi conhecida e, portanto, não consta no *corpus* empírico do presente trabalho, que se limitou a analisar, em perspectiva quantitativa, as decisões finais de mérito, tal como explicado no capítulo anterior.

tucionais permite ao STF “fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa” (fls. 17).

Por fim, o Tribunal reiterou o descabimento da tese de impossibilidade jurídica do pedido ao subtrair dos candidatos o direito de excluir participantes convidados pela emissora de rádio ou televisão para o debate eleitoral (ADI 5487, j. 25.08.2016). Nessa ocasião, a corrente minoritária argumentou que não é lícito ao Poder Judiciário substituir as instâncias representativas e adotar critério artificial, desarvorando em legislador positivo e usurpando a competência legislativa (fls. 98) simplesmente para “tentar melhorar essa lei” (fls. 128). Ainda assim, a corrente majoritária optou por introduzir no diploma legal uma prerrogativa das emissoras que antes inexistia no ordenamento, por meio de interpretação conforme a Constituição, marcando a superação do entendimento do Ministro Moreira Alves sobre o tema.

6. POSTURA PARTICULARISTA: TUTELA DA DEMOCRACIA

Os recursos hermenêuticos e as premissas teóricas elencados até aqui são próprios da dogmática ou da teoria constitucional, podendo ser aplicados genericamente a qualquer decisão proferida no âmbito da jurisdição constitucional. Foi possível notar, porém, a existência de uma linha argumentativa muito própria do Direito Eleitoral, estreitamente relacionada aos objetos das 17 decisões analisadas, que contrariam as instâncias representativas.

Trata-se de uma postura particularista do STF alegada para salvaguardar o sistema eleitoral, corrigir suas patologias, proteger as minorias e afastar as pretensões de grupos majoritários não confiáveis (ADI 5105, j. 01.10.2015, fls. 43). Nessa perspectiva, uma vez “diagnosticado o inadequado funcionamento das instituições”, o dever do Tribunal seria aperfeiçoar o processo democrático (ADI 5394, j. 21.03.2018, fls. 26; ADI 5487, j. 25.08.2016, fls. 149; ADI 4451, j. 21.06.2018, fls. 77 e seguintes).

Amparados por tais premissas em várias decisões analisadas, os ministros afirmaram estar repensando o modelo partidário a partir da jurisprudência do STF⁵², ou “tentando construir uma sociedade inclusiva”⁵³, bem como estar contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia representativa⁵⁴, ou afastando a solução in-

52 Manifestação do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 1351, j. 07.12.2006.

53 Manifestação da Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI 1351, j. 07.12.2006.

54 Manifestação do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADI 1351, j. 07.12.2006.

conveniente do voto impresso⁵⁵. Alegou-se até mesmo estar mudando um sistema eleitoral que não serve bem ao país e que “precisa ser transformado”⁵⁶.

A postura também foi defendida sob o signo da “função contramajoritária” do Tribunal. Ela foi arguida pela primeira vez pelo Ministro Ricardo Lewandowski, como premissa teórica da declaração de inconstitucionalidade de uma cláusula de vigência imediata constante em lei eleitoral (ADI 3685, j. 22.03.2006). O entendimento foi de que somente o Tribunal pode resguardar os interesses da minoria quando as maiorias ocasionais formadas nas instâncias representativas editam regras que as beneficiam. No mesmo sentido, vejam-se também a ADI 3741, julgada em 06.08.2006, e a ADI 4543, julgada em 06.11.2013.

Essa função foi arguida também na defesa de lei federal que delegava ao Tribunal Superior Eleitoral o cálculo do número de deputados por ente federativo. Segundo o Ministro Luiz Fux, “realmente o Legislativo não seja o melhor centro de debates para essas questões, porque, evidentemente, eles nunca irão propor algo que seja prejudicial a eles, e, várias vezes aqui nós - digamos assim -, nós preconizamos esse ensinamento, muito embora os juízes não sejam eleitos, mas talvez aqui no Supremo seja uma sede mais própria para esse debate” (ADI 4947, j. 01.07.2014). Note-se que, embora a premissa teórica tenha sido suscitada para preservar a opção legislativa impugnada em sede de controle de constitucionalidade, ela advoga pelo alargamento da competência da Justiça Eleitoral, em detrimento do Poder Legislativo.

Cumprе ressalvar, porém, a atuação expansiva do STF em matéria eleitoral também fomentou autocríticas sobre as funções desempenhadas pelo Poder Judiciário. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, o diagnóstico é de um “sentimento de culpa, em sentido geral, de nossos exercícios de intervencionismo e de legislação, mas entendo que, no modelo atual de jurisdição constitucional, é quase impossível manejar todo esse arsenal que está aí” (ADI 5487, j. 25.08.2016, fls. 178).

O ápice da discussão sobre o papel do Tribunal talvez tenha ocorrido no julgamento da ADI 5394, em 21.03.2018, quando os ministros divergiram expressivamente (fls. 74 e 75) acerca da aceitabilidade da decisão que proibiu o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. Além de tal divergência, na mesma oportunidade reconheceu-se que a revisão da cláusula da fidelidade partidária pelo STF levou a um resultado extremamente danoso, consubstanciado na multiplicação de partidos (fls. 77), bem como foi lembrado que a posição do Poder Judiciário acerca da verticalização teve como resposta a edição

55 Manifestação da Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI 4543, j. 06.11.2013.

56 Manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADI 4650, j. 17.09.2015.

de uma emenda à Constituição que constitucionalizou as coligações, piorando a situação (fls. 82).

A questão é recorrente no âmbito das 17 decisões que contrariaram as instâncias representativas, nas quais é proeminente o confronto entre Poderes, embora as funções do Tribunal também tenham sido discutidas em ocasiões em que o STF foi deferente às escolhas legislativas⁵⁷.

7. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS À LUZ DA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

A) APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Em diversas decisões, foi possível identificar uma relevante premissa teórica na qual se assenta a contrariedade às instâncias representativas: a normatividade recém-conferida aos princípios permitiria ao Tribunal extrair diretamente da Constituição as soluções para os casos concretos.

Contudo, parte da doutrina rejeita a ideia de que o magistrado esteja apto a extrair de normas de textura tão ampla qualquer regramento restritivo específico, porque essa conduta eleva o grau de discricionariedade, decisionismo e arbitrariedade do intérprete, fenômeno indesejável no regime democrático⁵⁸.

Com isso, não se pretende negar o caráter normativo e vinculante dos princípios, tampouco ignorar a possibilidade de aplicação imediata dessas normas na solução de casos concretos. A ressalva que se faz é a de que dos princípios constitucionais decorre tão somente uma contribuição à solução de casos concretos, e não fórmulas prontas e acabadas, pois, ainda que se reconheça o seu caráter estruturante na ordem jurídica, a função primordial de dar corpo e vida aos ditames constitucionais é do Poder Legislativo, por meio de desdobramentos na lei⁵⁹.

O desafio que se impõe ao Tribunal, nesse ponto, é confrontar os dispositivos legais impugnados tão somente com princípios constitucionais rarefeitos. Essa realidade enseja o cuidado de não extrair, da amplitude semântica e da plurissigni-

57 No julgamento da ADI 2306, em 21.03.2002, a Ministra Ellen Gracie entendeu que a anistia às multas eleitorais é um problema do Poder Legislativo, no qual o Tribunal não pode interferir, sob pena de “cassar” a competência legislativa. Já no julgamento da ADI 1231, em 15.12.2005, entendeu-se que a anistia eleitoral é um ato político submetido aos critérios de conveniência e oportunidade das instâncias representativas, cabendo controle judicial apenas para verificar eventual desvio de poder ou afronta ao devido processo legal.

58 STRECK, Lenio Luiz. *Contra o neoconstitucionalismo*. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2011, n. 4, Jan-Jun. p. 23.

59 RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo*, cit., p. 179.

cação dos princípios, “interpretações voluntaristas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição, oferece ao legislador encarregado de promover ajustes normativos ao sistema”⁶⁰. É que os princípios são normas capazes de adaptação “a situações diversas e peculiares, que são diferentes e modificam-se no tempo e no espaço”, ao mesmo tempo em que podem ser desdobrados por regras jurídicas, de modo que suas formulações genéricas suportam conviver com ampla gama de possibilidades de conformação legislativa⁶¹.

Por isso, é diferenciado o controle de constitucionalidade no qual o parâmetro para aferir a compatibilidade do ato impugnado com a Constituição é fornecido por princípios: o menor grau de vinculatividade desse tipo de norma implica a sua incapacidade de fornecer uma base sólida para a decisão⁶².

Concepção diversa, no sentido de que os princípios podem fornecer solução única, pronta e acabada para reger uma determinada matéria, somente implicaria em usurpação de competência legislativa. Nas palavras de Luiz Henrique Diniz Araujo, a consequência seria admitir que “a partir de uma só fórmula constitucional (por exemplo, a dignidade, a liberdade ou a igualdade entre os seres humanos), por meio de deduções, induções, inferências, analogias, se poderia chegar a colocar em ordem o mundo inteiro por meio do Direito Constitucional”⁶³.

Sob esses pressupostos, o STF não pode se desincumbir da tarefa de identificar a estreita medida em que o legislador ordinário se encontra limitado pela Constituição, como muitas vezes o fez nas decisões analisadas. A aplicação de princípios requer, em primeiro lugar, “a definição preliminar da área de proteção dos princípios em questão, a fim de saber-se o que, exatamente, está coberto pela definição jurídica daqueles princípios”. Somente assim é possível saber em que medida a Constituição disciplinou uma determinada matéria e, em decorrência, reconhecer o espaço de conformação legado ao Poder Legislativo⁶⁴.

B) UMA “INVERSÃO DO PROBLEMA”

Há quem defenda que a concretização das constituições contemporâneas não mais depende da conformação do legislador ou da discricionariedade do ad-

60 É o entendimento do Ministro Teori Zavascki, exposto às fls. 142 do acórdão da ADI 4650.

61 ROTHENBURG, Walter Claudius. As exigências de uma concepção jurídica baseada em princípios. In: José Carlos Francisco (Org.), Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial, Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 100.

62 RAMOS, Elival da Silva. Ativismo, cit., p. 168.

63 ARAUJO, Luiz Henrique Diniz. O ativismo judicial e seus limites. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 120.

64 ROTHENBURG, Walter Claudius. As exigências, cit.

ministrador, pois “toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados”, mediante a utilização de um método hermenêutico que extraia diretamente uma regulamentação alinhada aos valores supostamente imanentes ao seu texto⁶⁵. Como visto, essa é uma premissa amplamente acolhida pelo STF nas mais recentes decisões analisadas.

A referida formulação teórica, porém, enfrenta expressiva resistência de parte da doutrina constitucional brasileira, segundo a qual recorrer diretamente à Constituição é inadequado quando o dispositivo interpretado carrega múltiplas possibilidades de concretização, porque tais normas são carentes de preenchimento legislativo. Deve-se, antes, recorrer à legislação ordinária, porque, uma vez previstas múltiplas possibilidades de desdobramento no texto constitucional, é o Poder Legislativo que goza de primazia na escolha de uma via de concretização, que vincula os tribunais, vedando aos magistrados “substituí-la [a via de concretização legislativa] por outra”⁶⁶.

Para Humberto Ávila, a inobservância dessa vedação promove um indevido salto da interpretação ao plano constitucional, ignorando a existência de regras infraconstitucionais vigentes, compatíveis com a Constituição, para reger o tema. O resultado dessa conduta é o “antiescalonamento da ordem jurídica”, justamente por causar uma subversão da rede de relações hierárquicas estabelecida entre os vários níveis de concretização normativa (Constituição, lei, decisão judicial etc.)⁶⁷.

No mesmo sentido, a doutrina estrangeira afirma que a postura de concretização imediata da Constituição implica a subversão total da ordem jurídica, porque viola a orientação basilar de que *lex specialis derogat legi generali*, sobrepondo-se a vagueza da Constituição sobre a certeza da lei e instaurando uma jurisprudência de equidade em desfavor de uma jurisprudência fundada na interpretação, que desde a formação do Estado moderno tem servido de garantia para indivíduo frente à arbitrariedade estatal⁶⁸.

65 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol. 58/2007, p. 150.

66 DIMOULIS, Dimitri. Discricionariedade e justificação: reflexões sobre a visão juspositivista da interpretação jurídica. In: *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 31, 2015, p. 855-866.

67 “Neoconstitucionalismo”, cit.

68 DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. trad. Hermínio A. Carvalho. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 169.

Esse limite à atuação do aplicador “resulta da divisão de funções entre atividade legislativa e administração da justiça”, parâmetro estabelecido pela própria Constituição, que impede o intérprete de “estabelecer por si um Direito novo, que só um preceito constitucional haveria de realizar, mas que não tem nenhum conteúdo determinado inequívoco – que necessita, portanto, de ser precisado mais em pormenor pelo legislador”⁶⁹. Nesse sentido, um tribunal constitucional pode até declarar a inconstitucionalidade da lei por incompatibilidade de sua regulamentação com determinado princípio constitucional, mas “difícilmente pode constatar que só uma determinada regulação é materialmente adequada”, razão pela qual deve deixar que o legislador produza a regulamentação compatível com a Constituição⁷⁰.

Essa distinção parece ter sido ignorada em muitas decisões analisadas, nas quais o STF fundamentou sua prerrogativa de atuar como legislador positivo na suposta existência de omissão constitucional.

Nesse ponto, cumpre observar que a omissão constitucional, em geral, existe em razão de “o constituinte não ter disciplinado certa matéria por não querer fazê-lo, isto é, por pretender relegá-la ao nível da lei complementar ou ordinária, com propósito deliberado de oferecê-la ao prudente critério do legislador infraconstitucional”⁷¹. Assim, se a Constituição não regulamenta determinado assunto, não se deve presumir a existência de lacuna, mas de delegação legislativa, especialmente por se tratar da Constituição de 1988, que pretendeu reger todos os aspectos da vida.

Isso vale especialmente para o Direito Eleitoral, pois a “própria Constituição traça as linhas fundamentais do sistema eleitoral brasileiro, e não se limita a aspectos gerais, mostrando a preocupação com alguns pormenores, pela importância que têm na dinâmica do regime político”⁷². Qualquer assunto não endereçado pelo Constituinte, portanto, é seguramente uma delegação ao Poder Legislativo.

69 LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 4ª ed., trad. José Lamago. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2005, p. 605-609.

70 Idem. Na mesma passagem, o autor sustenta que “os tribunais deviam tomar muito a sério este limite, no interesse da sua própria autoridade. De outro modo, haverá o perigo de que seus juízos sejam interpretados como tomada de partido ante a divergência de opiniões políticas e de que já não sejam aceites como enunciados fundados no Direito. É desnecessário dizer que, com isso, o Estado de Direito cairia numa crise de confiança. Em toda a louvável disponibilidade para desenvolver o Direito de modo criador os tribunais deviam ter sempre presente este perigo, para não defraudarem o limite da sua competência que, em concreto, não é, com frequência, facilmente cognoscível”.

71 BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica*, cit., p. 80.

72 RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 15.

Nesses casos, o legislador desfruta de certa autonomia regulatória e, ao agregar conteúdo ao dispositivo constitucional, justapõe novas normas que podem “ser eliminadas, ampliadas ou modificadas sem qualquer óbice e a qualquer momento”, no exercício da sua missão de ajustar de um ponto ótimo entre as normas em disputa⁷³.

Como ficou evidente na análise jurisprudencial dos capítulos anteriores, o fenômeno do antiescalonamento é uma agressão dramática ao ordenamento jurídico, pois o aniquilamento que se faz das regras infraconstitucionais, em nome da elevação do caso à esfera constitucional e sob a premissa de que toda decisão pode ser baseada numa ponderação de princípios, significa o fim do “exercício regular do princípio democrático por meio da função legislativa”, depreciada nesse modelo interpretativo⁷⁴.

C) POSTURA PARTICULARISTA: TUTELA DA DEMOCRACIA

Conforme descrito anteriormente, é recorrente na jurisprudência do STF o entendimento de que a contrariedade às instâncias representativas se justifica pela salvaguarda do funcionamento das instituições democráticas, pela correção de patologias decorrentes do autointeresse dos agentes políticos ou pela necessidade de aperfeiçoar um sistema que não serve bem ao país e que precisa ser transformado. Nas palavras do Ministro Luiz Fux, trata-se de uma *postura particularista* do Tribunal em defesa da democracia.

Essa atuação é objeto de controvérsia doutrinária. André Ramos Tavares, por exemplo, defende a legitimidade da declaração “de inconstitucionalidade de muitas medidas legislativas com base em preceitos abstratos relacionados à autonomia partidária”, sob o fundamento de que deve haver um controle rígido pelo Tribunal sobre as regras eleitorais, por serem essas as “regras de funcionamento das demais regras”⁷⁵. Essa posição se contrapõe àquela segundo a qual não compete ao

73 RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo*, cit., p. 188.

74 SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 18.

75 A jurisprudência sobre partidos políticos no STF: entre eleições, poder econômico e democracia. In: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (orgs). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 47-48. Ainda sobre o respaldo doutrinário a essa tese, cf. BARROSO, Luís Roberto. *A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015, p. 15.

Poder Judiciário promover reforma tão sensível e complexa como a do sistema político-eleitoral, que deve ser idealmente discutida pelas instâncias representativas⁷⁶.

Nesse ponto, as formulações do STF vão ao encontro da doutrina de *supervisão judicial da democracia*, cuja análise está mais adiantada na literatura estrangeira. Essa postura de supervisão pode ocorrer de diversas formas, priorizando a proteção de direitos individuais, a maximização de bens democráticos ou a antidominação⁷⁷, sendo que as múltiplas correntes têm em comum a concessão de permissão às cortes supremas (ou tribunais constitucionais) para protegerem a democracia.

Assim, a contrariedade às instâncias representativas pelo STF esteve amparada muitas vezes por argumentos finalísticos, pouco associados ao dever constitucional do Tribunal de *verificar a adequação* da lei à Constituição, mediante a aferição da compatibilidade da legislação impugnada com o regime constitucional da matéria. Ao contrário, em muitas circunstâncias o Tribunal atuou com a intenção de promover o *aperfeiçoamento* de um sistema eleitoral considerado *disfuncional*⁷⁸.

Esse tratamento sugere que mesmo ante a inexistência de vedação constitucional às legislações impugnadas, pode ter prevalecido a intenção da Corte de *substituir* um sistema que avaliou ser pernicioso ou que simplesmente julgou *não servir bem ao país*.

Ocorre que, segundo o entendimento doutrinário, a competência para ajustar o *ponto ótimo* entre as regras em disputa, delineando um sistema eleitoral que seja munido de mecanismos igualadores, ferramentas de fiscalização e meios de controle, é detida pelas instâncias representativas, mais especificamente pelo Poder Legislativo. Com isso, não se quer prescrever uma postura passiva ao Tribunal, mas

76 Segundo Elival da Silva Ramos, “o que mais seriamente se pode criticar na decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI nº 1.354 é que nela transparece o intuito de substituir o Congresso Nacional, promovendo a reforma política tão aguardada pela sociedade brasileira”. Cf. O Delineamento, cit., p. 70.

77 Uma análise da extensa bibliografia estrangeira sobre o tema foi realizada por Pedro Marques Neto em *Supervisão Judicial do Financiamento de Campanha Eleitoral: proteção de direitos individuais, maximização de bens democráticos e modelo antidominação*. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

78 Uma análise da decisão proferida no julgamento da ADI 4650, por exemplo, concluiu que a declaração de inconstitucionalidade “deveu-se muito mais à compreensão da ineficácia do modelo, na sua globalidade, do que à afirmação da inviabilidade de toda e qualquer forma de participação financeira de pessoas jurídicas para o custeio de agremiações partidárias ou mesmo de campanhas eleitorais”. Cf. ZAVASCKI, Teori. Financiamento empresarial de partidos políticos: a questão constitucional. In: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (orgs). Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 737.

constatar que o Poder Judiciário ultrapassa suas competências constitucionalmente atribuídas ao substituir o legislador *na ausência de fundamentos de inconstitucionalidade*, quando, na verdade, deveria “aceitar a solução dada pelo poder que possui a competência primária em cada caso”⁷⁹.

Essa, além de ser a postura mais compatível com a repartição de Poderes concebida pela Constituição de 1988, é também a mais adequada à *capacidade institucional* da Corte. Isso porque, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a lógica bipolar do processo – tem razão, não tem razão – dificilmente se ajusta à ponderação e conciliação de interesses dispersos e difusos na sociedade”⁸⁰, sendo inapta a definir prioridades para um tema tão complexo como o sistema eleitoral, que, como apontado, requer sejam conciliadas a demanda por fiscalização e controle, a paridade de armas entre os concorrentes, a limitação da influência do poder econômico e do poder político daqueles que ocupam os cargos em disputa, entre muitos outros fatores.

Assim, mesmo imbuído da nobre pretensão de aprimorar o sistema vigente, o STF só tem à sua disposição uma ferramenta que não escapa à lógica binária do processo: dar ou negar provimento ao pedido formulado; em outras palavras, admitir ou inadmitir a normatização concebida pelas instâncias representativas. Não por outro motivo, como visto, as suas tentativas de conformação do sistema eleitoral para aprimorá-lo são recorrentemente consideradas fracassadas pelos próprios membros do Tribunal⁸¹.

8. CONCLUSÕES

Primeiramente, é importante reconhecer que o emprego de recortes temáticos, temporais e processuais na composição do *corpus* empírico consiste em uma

79 DIMOULIS, Dimitri. Além do ativismo e do minimalismo judicial no campo dos direitos fundamentais. Justificação jurídica de decisões e competências. In: José Carlos Francisco (Org.). Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 267.

80 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O papel político do judiciário e suas implicações. In: FRANCISCO, José Carlos (coord). Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 236.

81 No mesmo sentido, Conrado Hübner Mendes caracterizou como automistificação a postura do Tribunal de apresentar-se como “a última trincheira dos cidadãos, incumbido da missão de salvar a democracia de si mesma, domesticar maiorias, amparar e incluir minorias”. O autor ironizou a autoimagem heroica construída pelo STF, evidenciando a sua dissonância em relação à incapacidade deliberativa do Tribunal. Cf. a publicação: *Na prática, ministros do STF agridem a democracia, escreve professor da USP*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/>. Acesso em 01.08.2018.

limitação metodológica da pesquisa, porquanto excluiu da análise decisões importantes proferidas pelo STF em matéria eleitoral. Mas, ao mesmo tempo, a utilização dos referidos recursos foi uma estratégia de delimitação que viabilizou a presente investigação, considerando o número elevado de casos julgados pelo Tribunal, que não poderiam ser analisados de forma integral em um trabalho com esse⁸².

Em segundo lugar, como outros que empreenderam pesquisas empíricas semelhantes ou que investigaram o processo decisório do STF, constatou-se no presente trabalho a inviabilidade de distinguir os fundamentos jurídicos veiculados em acórdãos do Tribunal entre *ratio decidendi* e *obiter dictum*, bem como a imprestabilidade desse método para alcançar o objetivo da pesquisa qualitativa.

Não obstante, as formas de análise adotadas, quais sejam, descrição de linhas argumentativas desenvolvidas e identificação de tendência jurisprudencial se mostraram satisfatórias. Isso porque, embora a perspectiva quantitativa resultante não tenha oferecido respostas precisas aos problemas formulados, a descrição de como o Tribunal aplica os princípios constitucionais, focada no aspecto deliberativo, bem como a identificação de uma postura particularista do STF relacionada especificamente à matéria eleitoral, permitiram esclarecer alguns problemas veiculados no capítulo introdutório.

Mediante a análise jurisprudencial, é possível concluir que há expressiva conformação do sistema eleitoral brasileiro pela via judicial, por meio da aplicação de princípios, especialmente para contrariar as escolhas das instâncias representativas, ou seja, rejeitar a lei tal como formulada pelos Poderes Legislativo e Executivo. Foi possível demonstrar ainda que os recursos hermenêuticos e as premissas teóricas empregados na solução de casos paradigmáticos, como o da cláusula de barreira ou o do financiamento de partidos e campanhas, são recorrentes nas decisões em que o STF contraria as instâncias políticas.

A justaposição das evidências empíricas coletadas em cada decisão viabilizou a composição de mosaicos temáticos, na medida em que permitiu analisar a evolução histórica de alguns entendimentos, comparar o tratamento dado aos casos que

82 Nesse ponto, é importante ressaltar que a pesquisa abrange toda a população de casos pertinentes, não havendo de se falar em amostra representativa de um universo. Sobre opções conceituais na determinação do objeto de pesquisa, cf. PIRES, Álvaro P. Amostragem, cit., p. 173-74. As conclusões obtidas referem-se somente ao recorte descrito e, assim, que não se pretende fazer qualquer tipo de inferência descritiva, estendendo as conclusões obtidas para outro(s) conjunto(s) de decisões. Sobre a técnica de inferência, cf. EPSTEIN, Lee; KING, Lary. Pesquisa empírica, cit., p. 36-42.

versavam sobre o mesmo tema e acrescentar explicações doutrinárias sobre a matéria. Como esperado, a imagem dominante no trabalho é a de *uma constelação de casos*.

Tal afastamento em relação às especificidades de cada decisão permitiu ainda constatar a tendência de adoção da chamada postura particularista do STF em matéria eleitoral, tratada pela doutrina estrangeira sob o viés da *supervisão judicial da democracia*. O tema é instigante e carece de exame teórico mais aprofundado no país, especialmente porque o presente trabalho indica se tratar não de uma mera supervisão, mas uma de verdadeira *tutela* do sistema eleitoral pelo Tribunal.

Foi possível concluir ainda pela inadequação de muitos dos comportamentos analisados, a partir da análise crítica à luz da doutrina, que contribuiu significativamente para a compreensão e descrição da atuação do STF, mesmo que fundadas em premissas conceituais disputáveis. Afinal, é “inegável que toda investigação científica está condicionada por certos pressupostos teóricos, e, por conseguinte, por determinadas opções valorativas, mas isto não impede que, de maneira geral, os fatos possam ser captados em suas relações objetivas”⁸³.

83 REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27^a ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 28.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do Direito” e o “Direito da ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, jan./fev./mar., 2009.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, 2015 p. 23-50.

_____. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol. 58/2007, p. 129-173.

BASTOS, Celso Ribeiro de. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BENJAMIN, Herman. O Tribunal Superior Eleitoral e sua relevância institucional. In: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (orgs). Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, pág. 377-400.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. trad. Hermínio A. Carvalho. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DIMOULIS, Dimitri. Além do ativismo e do minimalismo judicial no campo dos direitos fundamentais. Justificação jurídica de decisões e competências. In: José Carlos Francisco (Org.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional**. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 261-277.

_____. Discricionariedade e justificação: reflexões sobre a visão juspositivista da interpretação jurídica. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 31, 2015, p. 855-866.

EPSTEIN, Lee; KING, Lary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência** (e-book). São Paulo: Direito GV, 2013.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZARROBA, Orides. A Lei da Ficha Limpa – O Cavalinho de Troia do protagonismo do Poder Judiciário. In: **Revista dos Tribunais**. Vol. 974/2016, p. 111 - 128, dez/2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Democracia, Partidos e Sistema Eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (orgs). **Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 367-395.

_____. O papel político do judiciário e suas implicações. In: FRANCISCO, José Carlos (coord). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 221-241.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.).

Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 11-37.

KLAFKE, Guilherme Forma. **Os Acórdãos do STF como documentos de pesquisa e suas características distintivas**. FGV Direito SP, Research Paper Series N°. 132, 2015.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. 4ª ed., trad. José Lamago. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2005.

MARCHI, Eduardo Cesar Silveira Vita. **Guia de metodologia jurídica: teses, monografias e artigos**. Roma: Edizioni del Grifo, 2001.

NETO, Pedro Marques. **O Supremo Tribunal Federal e a reforma do sistema eleitoral: da judicialização à reforma a conta gotas?** 92 páginas. Monografia. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. São Paulo, 2014.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 137-173.

PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 154 - 211.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Monografia jurídica: passo a passo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O Delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 248, 2008, p. 54–72.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROCHA, Humberto José de Rezende. A possibilidade de restabelecimento do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas. **Revista Direito e Atualidades (RDA)**, v. 1, n. 2, abr/jun 2021.

ROTHENBURG, Walter Claudius. As exigências de uma concepção jurídica baseada em princípios. In: José Carlos Francisco (Org.), **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial**, Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública**. RDA - Revista de Direito Administrativo. Belo Horizonte, ano 2009, n. 250, jan./abr. 2009.

SILVA, Mariana Ferreira Cardoso da. **O STF como instituição contramajoritária: Uma análise empírica de decisões de Direito Eleitoral.** Escola de Formação SBDP. São Paulo, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. **“Um voto qualquer”?** O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. In: Revista Estudos Institucionais, Vol. 1:1, 2015, p. 180-200.

STRECK, Lenio Luiz. **Contra o neoconstitucionalismo. Constituição, Economia e Desenvolvimento:** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2011, n. 4, Jan-Jun. p. 9-27.

TAVARES, André Ramos. **A jurisprudência sobre partidos políticos no STF: entre eleições, poder econômico e democracia.** In: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (orgs). Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 43-74.

YEUNG, Luciana. **Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais.** In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 249-274.

ZAVASCKI, Teori. **Financiamento empresarial de partidos políticos: a questão constitucional.** In: NORONHA, João Otávio de; PAE KIM, Richard (orgs). Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 737-757.