

GOVERNANÇA ELEITORAL ENTRE REFORÇO E CONTRADIÇÃO: COMO INTERAGEM STF E TSE EM REGULAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Gabriela Fischer Armani¹

Helena Hime Funari²

Júlia Rodrigues dos Santos³

Daniel Vieira Bogéa Soares⁴

RESUMO

O Supremo Tribunal Federal (STF) é a corte mais alta do sistema de justiça brasileiro, enquanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o tribunal superior especializado em matéria eleitoral. A literatura tem resumido essa relação como de dominância ou identidade. Argumentamos, em contrapartida, que a governança eleitoral brasileira se desenvolve por interações múltiplas na esfera judicial, cujos padrões oscilam entre cooperação, conflito e acomodação a depender da área temática e da posição dos tribunais na cadeia interativa. Este artigo descreve a relação entre STF e TSE a partir de tipologia e mapeamento de episódios de interação reportados em O Globo (entre 1994 e 2023). Cada interação foi classificada por qualidade (reforço, contradição, inércia, emenda), ano, tema, colegialidade, formalidade e ordem de atuação. Os resultados sugerem que o TSE reage mais por decisões colegiadas, enquanto o STF reage com mais frequência e o faz mais por decisões monocráticas. Disputas sobre integridade e regulação de competidores — como cassações e impugnações e regras de fidelidade partidária e verticalização — tendem a produzir contradição e ajustes táticos; temas de cidadania — como passe livre, biometria, participação de minorias — apresentam maior convergência institucional; questões de proteção do sistema eleitoral — como fake news, ameaças à democracia e ao sistema de votação — são marcadas por reforço quase unânime. Os dados refinam diagnósticos anteriores ao revelar que a relação entre STF e TSE não é uniforme, mas estruturada por contextos temáticos e institucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal Superior Eleitoral; Supremo Tribunal Federal eleições; governança eleitoral.

¹ Harvard University | [ORCID](#).

² Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) & Yale Law School | [ORCID](#).

³ Universidade de São Paulo | [ORCID](#).

⁴ University of New South Wales (UNSW) | [ORCID](#).

ELECTORAL GOVERNANCE BETWEEN REINFORCEMENT AND CONTRADICTION: HOW THE SUPREME FEDERAL COURT (STF) AND THE SUPERIOR ELECTORAL COURT (TSE) INTERACT IN REGULATION AND ACCOUNTABILITY

ABSTRACT

The STF is the highest court in the Brazilian justice system, while the TSE is the superior court specialized in electoral matters. The literature has characterized their relationship as one of dominance or identity. We argue, by contrast, that the Brazilian electoral governance operates through multiple judicial interactions whose patterns fluctuate among cooperation, conflict, and accommodation depending on thematic area and the courts' position in the interactive sequence. This article describes the relationship the STF and the TSE using a typology and a mapping of interaction episodes reported in the newspaper O Globo (between 1994 and 2023). Each interaction was classified by quality (reinforcement, contradiction, inertia, amendment), year, theme, collegiality, formality, and order of action. The results suggest that the TSE tends to react via collegiate decisions, whereas the STF reacts more often and does so more frequently through monocratic rulings. Disputes over integrity and competitor regulation — such as impeachments, challenges to individual politicians, party fidelity rules, and coalition verticalization — tend to generate contradiction and tactical adjustment; citizenship-related topics — such as free transit on election day, biometric regulation, and minority participation — exhibit greater institutional convergence; and system-protection issues — like fake news, threats to democracy, and challenges to the voting system — are characterized by near-unanimous reinforcement. The findings refine prior diagnoses by showing that the relationship between the STF and the TSE is not uniform but structured by thematic and institutional contexts.

KEYWORDS: Electoral Superior Court; Supreme Tribunal Court elections, electoral governance.

1 INTRODUÇÃO

Como se comportam instituições responsáveis pela governança eleitoral? No Brasil, essa função é majoritariamente atribuída ao Judiciário. Partimos do conceito de governança eleitoral que engloba três funções distintas: *rule-making*, *rule-application* e *rule-adjudication* (Mozaffar & Schedler, 2002). Essas funções estão concentradas na Justiça Eleitoral, órgão especializado em temas eleitorais cujo órgão de cúpula é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Do Supremo Tribunal Federal (STF), contudo, é esperada ingerência como corte constitucional, última instância recursal e instância competente para o julgamento criminal de políticos com foro por prerrogativa de função. Resulta daí a presença de não um, mas dois tribunais com ampla legitimidade para regular a competição política nacional. Essa concentração funcional é ressaltada pela literatura como uma especificidade do modelo brasileiro de governança eleitoral (Marchetti, 2008).

Este artigo se dedica às formas de exercício do poder judicial na governança eleitoral. Coloca-se em questão as interações institucionais entre o TSE e o STF como uma dinâmica que merece ser investigada empiricamente, revisitando o diagnóstico inicial da literatura de que a corte superior seria caracterizada como “um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato” (Marchetti, 2015, p. 45). A pesquisa possui dois objetivos centrais: descrever, do ponto de vista sistemático, a relação entre TSE e STF, e desenvolver tipologia capaz de explicar diferentes facetas dessa relação.

A partir de banco de dados original que codifica interações entre TSE e STF publicadas em artigos de jornal nas três últimas décadas, examinamos como contribuem ambos os tribunais para a atuação judicial em eleições. A proposta é não apenas revisar uma percepção original da literatura de unidade entre essas organizações a partir de novos dados, mas também apresentar como essa relação impactou a governança eleitoral ao longo do tempo. Nesse sentido, a fonte midiática oportuniza o mapeamento dos casos de maior saliência no debate público, além de captar atuações de governança mais amplas do que a prestação jurisdicional, incluindo manifestações informais e regulações administrativas.

Nossa tipologia parte de uma definição simples de interação: uma ação de um tribunal seguida da resposta de outro. Essa interação pode ocorrer uma única vez ou se desdobrar em uma sequência de ações e respostas. Desenvolvemos as definições conceituais na seção 3.2. O objetivo da proposta é captar um ou mais episódios de interação entre os tribunais a partir de uma abordagem dinâmica. Essa abordagem considera tanto os movimentos internos a um mesmo processo quanto os que ocorrem entre processos distintos, alcançando relações de médio e longo prazo entre os tribunais. Além disso, capturamos formas de contato tanto formais quanto informais entre os tribunais. Assim, alcançamos dinâmicas que influenciam a regulação da governança eleitoral, embora ocorram fora da arena processual.

A seção 2 apresenta as interseções entre TSE e STF, a partir de seus desenhos institucionais e de suas atribuições na governança eleitoral. A seção 3 discute os diagnósticos da literatura especializada e expõe nosso conceito de interação e sua operacionalização. A seção 4 detalha a metodologia da pesquisa. A seção 5 apresenta e discute os resultados. A seção 6 traz as conclusões.

2 DIVISÃO E SOBREPOSIÇÃO: DESENHO INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL

A criação do modelo de governança eleitoral concentrada em tribunais remonta aos anos de 1930, quando foi criada a Justiça Eleitoral no Brasil, como parte de um processo que também envolveu o voto secreto. Na literatura, esse período é visto como “um importante passo no sentido de reduzir a violência nas disputas eleitorais e de atingir a ‘verdade eleitoral’” (Sadek, 1995, p. 27), em uma solução que teria se mostrado “menos vulnerável que todas as anteriores” (Sadek, 1995, p. 30). Vale mencionar a impressionante resiliência desse modelo, que ressurgiu após a extinção pelo regime autoritário do Estado Novo com a Constituição de 1937 e não sofreu maiores abalos mesmo durante períodos autoritários.

A escolha de atribuir à Justiça Eleitoral e, por meio dela, ao Judiciário especializado a responsabilidade pela formulação, aplicação e resolução de

conflitos eleitorais refletiu uma decisão institucional que buscava afastar a interferência direta dos poderes políticos na administração dos pleitos e dar coerência ao novo modelo de governança eleitoral. No arranjo brasileiro essa concentração das três funções — *rule making*, *rule application* e *rule adjudication* — em um mesmo organismo foi construída deliberadamente e se diferenciou de modelos internacionais, sendo reafirmada ao longo do tempo como uma estrutura contínua e relativamente estável desde 1932.

A implantação da Justiça Eleitoral, por meio do Código Eleitoral de 1932, teve seus primeiros passos marcados pela combinação de compromissos organizacionais com o desafio de instituir uma autoridade percebida como mais neutra na condução do processo, ainda que em condições de relativa parcialidade local, e buscou institucionalizar a gestão das eleições numa lógica de profissionalização e especialização que excluísse o protagonismo direto de executivos e legislativos nas etapas centrais do pleito. Essa configuração inicial, que envolveu decisões sobre composição, atribuições e capacidade de agir sobre todas as fases do processo eleitoral, estabeleceu as bases de um modelo de governança eleitoral com prerrogativas diferenciadas e reafirmadas ao longo do tempo (Ricci, 2024).

Essa estrutura está definida no texto constitucional e em outros dispositivos legais. A Constituição de 1988, em sua Seção VI, estabelece o desenho e a estrutura básica da Justiça Eleitoral – incluindo seus órgãos, sua forma de composição, a duração do mandato dos juízes e as hipóteses de recurso das decisões do TSE para o STF. As disposições mais específicas sobre a organização e a competência dos órgãos eleitorais estão no Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), enquanto outras matérias de relevância eleitoral, como a regulação dos partidos políticos e a definição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade, estão reguladas em dispositivos legais próprios.⁵ A Constituição Federal também define

⁵ Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos): disciplina as regras para a criação, organização, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos e também regulamenta e põe em evidência o sistema representativo, o pluripartidarismo e o regime democrático. Lei Complementar n. 64/1990: Estabelece as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade.

que a competência para legislar sobre matéria eleitoral é privativa do Poder Legislativo da União (art. 22, I).

A Justiça Eleitoral é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, seu órgão de cúpula, por Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), por juízes eleitorais e por Juntas Eleitorais (Constituição Federal, art. 118). Suas competências incluem atribuições de natureza diversa,⁶ como a organização das eleições, incluindo as atividades de alistamento eleitoral, de registro de candidaturas e de controle de campanhas e propagandas eleitorais; o processamento dos votos e a apuração das eleições; o registro, a cassação de partidos políticos e a análise de suas prestações de contas; o julgamento de crimes eleitorais e crimes a eles conexos; a tomada de decisão quanto a arguições de inelegibilidade, entre outras.

O Supremo Tribunal Federal, embora não componha a estrutura da Justiça Eleitoral, foi incluído no desenho de governança eleitoral pelo §3º do art. 121 da Constituição Federal, no qual se definiu que as decisões judiciais do Tribunal Superior Eleitoral são irrecorríveis, salvo quando contrariarem a Constituição ou quando denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança. Assim, o STF ocupa posição institucional na governança eleitoral especificamente enquanto destinatário das ações para as quais detém competência originária (ações de controle de constitucionalidade) e das demandas advindas por competência recursal (para as quais o Tribunal é a última instância julgadora), o que lhe permite moldar os parâmetros constitucionais das regras eleitorais, sobretudo quando se trata de direitos políticos individuais.

O modelo de governança eleitoral brasileiro, portanto, caracteriza-se pela concentração das funções de *rule-application* e *rule-adjudication* no Poder Judiciário, sendo que essas funções são executadas, à exceção das hipóteses de atuação do STF, exclusivamente pelos órgãos da Justiça Eleitoral. A função de

⁶ Silva (2024, p. 547) menciona o seguinte “rol mínimo” de atribuições: (a) o registro e a cassação de registro dos partidos políticos, além da fiscalização de suas finanças; (b) a divisão eleitoral do país; (c) o alistamento eleitoral; (d) a fixação da data das eleições, quando não determinadas pela Constituição ou por outros dispositivos legais; (e) o processamento e a apuração das eleições e a expedição de diplomas; (f) a decisão das arguições de inelegibilidade; (g) o processo e o julgamento de crimes eleitorais e os que lhe são conexos, bem como de *habeas corpus*, mandado de segurança e mandado de injunção; e (h) o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos.

rulemaking, por sua vez, é dividida entre o Poder Legislativo da União e a Justiça Eleitoral, que possui competência normativa de caráter suplementar à legislação, função que é exercida sobretudo por meio de resoluções eleitorais redigidas e votadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.⁷ Essa divisão – ou concentração – de funções é a razão pela qual é possível afirmar que, do ponto de vista das competências sobre a governança das eleições, o TSE é gestor, regulador e juiz de todo processo eleitoral.

Embora, a nível da divisão formal dessas competências, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal ocupem posições institucionais distintas, sua atuação no exercício da governança eleitoral possui intersecções. A forma como é feita a composição do TSE é característica institucional central para a análise dessa relação entre cortes. O Tribunal Superior Eleitoral é composto por sete ministras que atuam nessa função em caráter cumulativo com outras atividades. As vagas são ocupadas por dois anos e os nomes são selecionados de três grupos distintos:

- Três ministras são escolhidas, por votação de pares, entre os integrantes do STF, incluindo a Presidente e a Vice-Presidente;
- Duas ministras são escolhidas, por votação de pares, entre as integrantes do Superior Tribunal de Justiça (STJ), incluindo a Corregedora;
- Duas ministras são escolhidas, a partir de lista tríplice votada pelo STF, por nomeação da Presidência da República, entre representantes da advocacia e do Ministério Público.

O vínculo pessoal entre o TSE e o STF, com destaque a membros do Supremo Tribunal Federal no Tribunal Superior Eleitoral, é notório. Além dos três membros garantidos, é uma ministra do STF que exerce a liderança institucional do TSE, através da Presidência. Isso confere não apenas poderes de agenda decisória, mas também poderes administrativos que são ainda mais relevantes no contexto da Justiça Eleitoral porque, como mencionado, em acréscimo ao papel clássico judicial

⁷ Código Eleitoral, arts. 1º, parágrafo único; 23, inciso IX. Em específico: Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução. Ainda: Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código.

de *rule-adjudication*, o TSE concentra as funções de *rule-making* e de *rule-application*, atuando em todo o processo eleitoral.

Ainda, no processo de indicação de nomes para as vagas dedicadas aos representantes da advocacia e do Ministério Público, o STF também limita a escolha da Presidência da República pela definição da lista tríplice de candidatas, o que permite “afirmar pelo menos que esses advogados serão indicados de acordo com um perfil projetado e esperado pelos ministros da Corte Constitucional” (Marchetti, 2015, p. 45).

Há, portanto, uma relação direta entre a composição do Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal: tanto pela existência de ministras cujas funções nas duas cortes estão sobrepostas quanto pelo papel do STF no processo de indicação das ministras que compõem a lista tríplice enviada à Presidência da República.

O desenho institucional dos órgãos de governança eleitoral estrutura a relação entre TSE e STF em dois eixos. O primeiro são as atribuições das duas cortes: o STF tem competência para revisar a atuação do TSE no controle abstrato de constitucionalidade e, como órgão de cúpula do Poder Judiciário, é a sede recursal de suas decisões. O segundo é a composição do TSE, fortemente influenciada pelo STF: três ministras do STF integram o tribunal eleitoral, um de seus membros exerce a presidência do TSE e o próprio STF forma a lista a partir da qual a Presidência da República seleciona os representantes da advocacia e do Ministério Público. Esses dois eixos do desenho institucional condicionam, mas não determinam, o comportamento decisório das cortes — objeto da análise empírica deste artigo.

3 GOVERNANÇA INTERATIVA: ABORDAGEM CONCEITUAL E EMPÍRICA

3.1 DIAGNÓSTICOS VIGENTES

A visão dominante na literatura sobre as interações entre as duas cortes qualifica o TSE como “um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato” (Marchetti, 2015, p. 45). Os tribunais são tratados sob a imagem de

unidade, de modo que falar de um seria o mesmo que tratar de um braço eleitoral do outro. Não haveria distinção institucional possível entre duas organizações que se diferenciariam apenas por razões de funcionalidade do sistema de justiça. Esse diagnóstico de Marchetti (2015) se dá pela concorrência de duas condições: (i) desenho institucional – a composição do TSE dominada pelo STF, na participação de três ministros, no exercício da presidência e na composição da lista da qual a Presidência da República seleciona representantes da advocacia e do Ministério Público; e (ii) comportamento decisório – a virtual ausência de conflitos decisórios em que o STF tenha superado decisões prévias do TSE.

Nessa perspectiva, a unidade das cortes se manifesta, sem qualquer sinal de conflito interpretativo entre os órgãos, sob duas formas (Marchetti, 2012): o TSE toma decisões recorrendo a interpretação do texto constitucional; o STF, na interpretação do texto constitucional, decide alterar as regras do jogo eleitoral, reforçando interpretações do TSE.

Em uma segunda leitura, Arguelhes (2015) apresenta um diagnóstico crítico à ideia de unidade entre as cortes, mas cético quanto à afirmação de que há imparcialidade do STF em relação ao TSE. Se, por um lado, Arguelhes atribui ao Supremo Tribunal Federal um papel de defesa institucional contra os perigos decorrentes da confusão de papéis acumulados pelo TSE, pois o Supremo pode dar a última palavra sobre as regulações e decisões administrativas e judiciais do TSE (quando essas têm sua constitucionalidade questionada) por outro, sua análise identifica nos ministros duplos (que atuam nos dois tribunais) a possibilidade de prejuízo aos controles fundamentais para a organização dos poderes, por serem, simultaneamente, “criadores e fiscais de sua própria criação” (Arguelhes, 2015, p. 79). Há, nesse sentido, uma caracterização da interação entre o STF e o TSE que a qualifica a partir da discussão sobre (im)parcialidade do Supremo em relação ao TSE. Arguelhes argumenta que mesmo em casos nos quais o TSE, em suas votações, não formou posição homogênea, o risco de parcialidade (real ou, no mínimo, aparente) parece inescapável porque “ministros que venceram no TSE estão defendendo sua própria proposta administrativa ou legislativa” (Arguelhes, 2015, p. 88), enquanto no STF, os ministros que “perderam como administradores

ou legisladores no TSE estão tendo uma segunda chance de prevalecer, agora como juízes” (Arguelhes, 2015, p. 88).

Trata-se de perspectiva que, ao analisar a relação entre as cortes, considera não apenas a conexão entre o desenho institucional e o comportamento decisório, mas também atribui importância especial à característica multifuncional do TSE (que atua como autor, gestor e julgador do processo eleitoral) e, a partir desses elementos, entende como insuficientes os mecanismos institucionais para que o Supremo Tribunal Federal atue de maneira imparcial em relação ao TSE.

Uma terceira abordagem da literatura analisa a relação entre TSE e STF dando centralidade à ideia de competição institucional. Bispo (2023) propõe que o exercício de controle de constitucionalidade sobre a atividade normativa do TSE viabiliza que o STF amplie sua própria competência.

Em questionamento à tese de que o TSE seria o quintal eleitoral do STF, Bispo descreve a relação existente entre os dois tribunais a partir da imagem de simbiose,⁸ mas com dominância do STF, pois “[o] TSE oferece ao STF talvez o único poder que ele não possui, constitucionalmente, que é de ser legislador positivo” (Bispo, 2023, pp. 121-122). Bispo qualifica esse fenômeno como um “*by pass* institucional” (2023, p. 122), isto é, um desvio por meio do qual o STF alcança, por uma rota alternativa (a revisão da atuação do TSE), o exercício de uma função que não poderia acessar diretamente.

O argumento sobre a inadequação do diagnóstico de controle total do TSE pelo Supremo Tribunal Federal parte de análise empírica e quantitativa de casos de controle de constitucionalidade em que o STF decidiu sobre os limites dos poderes normativos do Tribunal Superior Eleitoral. Bispo (2023) constatou que em 7 dos 18 casos analisados o STF decidiu pela inconstitucionalidade total ou parcial de resolução do TSE contestada e, assim, fez “controle efetivo dos poderes do TSE, limitando essa competência e, muitas vezes, moralmente tentando corrigir esse tribunal” (Bispo, 2023, p. 121).

⁸ Bispo (2023, p. 122): “Pode-se afirmar que há em alguns momentos processos de simbiose entre essas instituições, podendo essa simbiose desenvolver um resultado não almejado ou não positivo para o modelo de governança eleitoral e de separação de poderes que queremos”.

A constatação da existência de discordâncias entre os tribunais – ao menos quanto ao limites da competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral – é o que motiva Bispo (2023) a formular hipótese de que a relação entre o STF e o TSE será mais ou menos imbricada a depender de outros fatores, como o perfil dos ministros (que podem ser mais expansivos) ou a existência de uma situação de instabilidade no país, a partir da qual os ministros do STF que não estejam atuando no TSE podem tender a salvaguardar ambas as instituições.

Embora não centrados nas interações entre cortes ou na governança eleitoral, a literatura especializada tem enfatizado que a atuação do STF apresenta padrões variados em razão de sua composição, fragmentação decisória e poderes individuais dos ministros (Arantes & Martins, 2022; Arguelhes & Hartmann, 2017; Arguelhes & Ribeiro, 2016, 2018a, 2018b; Mariano Silva, 2018; Moreira, 2024).

Tanto no diagnóstico de unidade de Marchetti quanto na discussão sobre (im)parcialidade de Arguelhes, há uma perspectiva de construção de diagnóstico unívoco da interação entre TSE e STF, como se, em todos os temas ou ações, a reação de uma Corte à atuação da outra fosse sempre seguida pelo mesmo padrão de atuação. Parte-se, ainda, do pressuposto de que a reação sempre virá do STF em resposta a uma decisão do TSE. Bispo (2023) acrescenta nuance aos esforços anteriores a partir da identificação de que o controle constitucional tem servido como ferramenta por meio da qual o STF também tem atuado na dimensão reguladora e de que características contextuais e de composição podem levar a diferentes níveis de conflito.

Os diagnósticos vigentes possuem ao menos três características sobre as quais este trabalho pretende contribuir: (i) ênfase exclusiva na dimensão formal; (ii) retrato estático das relações interinstitucionais, isto é, de que um tribunal reverte ou modifica decisões do outro em um turno único de interação – com protagonismo dado ao STF como aquele que age após o TSE; (iii) carência de evidências empíricas sistemáticas.

Quanto à primeira, expandimos a dimensão formal de análise para incorporar também atuações informais de ministros que podem influenciar a relação entre os tribunais e seu impacto na governança eleitoral. Ao fazê-lo, consideramos tanto relações entre manifestações formais e informais, quanto

aquelas restritas a uma ou outra forma de atuação. Essa abordagem inclui manifestações públicas e notícias de encontros presenciais.

Quanto ao segundo aspecto, buscamos agregar uma apreciação dinâmica das relações entre os tribunais, isto é, uma que não se inicie ou encerre necessariamente com apenas uma decisão que reavalie decisão tomada pelo outro tribunal. Isso permite captar a sucessão múltipla de atuações, as quais podem ocorrer em direções variadas (TSE primeiro, STF depois; STF primeiro, TSE depois; ou até STF e TSE em atuação concomitante). A subseção a seguir operacionaliza nossa proposta de captar idas e vindas entre as instituições que podem extrapolar processos individuais e avançam sobre períodos temporais mais extensos.

Nesse sentido, embora o STF seja, em regra, sucessor do TSE, isto é, atue como instância superior, também é verdade que o TSE tem o papel de implementar, na prática de suas funções de regulação e de administração eleitoral, decisões do STF que, muitas vezes, consistem em interpretações amplas de princípios constitucionais. Dessa forma, um outro olhar dessa relação é também reconhecer o TSE como aquele que reage a diretrizes amplas da Corte Constitucional. Ainda, é possível traçar a hipótese de que, a depender do tema, a Corte pode adotar padrões distintos de comportamento, que, no agregado, por vezes se tornam imperceptíveis.

O terceiro aspecto consiste na ampliação do diagnóstico existente a partir de uma análise empírica sistemática. Reconhecendo a complexidade desses possíveis cenários, partimos da hipótese de que há uma multiplicidade de padrões de interação entre o STF e o TSE. Para captá-la, contribuímos para a literatura a partir de análise de banco de dados midiático inédito sobre a interação entre STF e TSE. A seguir, apresentamos nossa perspectiva de análise e conceituação. Neste ponto, é essencial enfatizar que a contribuição é descritiva e conceitual. Essa pesquisa não pretende – nem seria possível pela metodologia adotada – estabelecer padrões de causalidade ou que expliquem a ocorrência de interação entre as cortes. O objetivo é propor tipologia capaz de descrever a multiplicidade de formas de interação, aplicando-a a casos reportados pela mídia jornalística.

CONCEITO E TIPOLOGIA DE INTERAÇÃO

Para analisar empiricamente as relações entre STF e TSE, conceituamos uma sequência de atos observáveis e padrões de relação entre os tribunais. Esta seção descreve nosso conceito e operacionalização de interação e as categorias de relação propostas.

Denominamos episódio de interação a combinação entre uma ação de um tribunal e a reação, ou ação concomitante, de outro. A reação é configurada quando um segundo tribunal age após a ação do primeiro. A ação concomitante, por sua vez, diz respeito a casos nos quais ambos os tribunais atuam, contemporaneamente, na mesma questão. Nesses casos, excepcionais, nenhum tribunal reage à ação do outro; ambos atuam em paralelo, produzindo efeitos potenciais sobre a governança eleitoral.

Um episódio se configura quando os dois tribunais, ou seus ministros, manifestam-se, apreciam ou decidem sobre questões iguais ou conexas. Isso ocorre de três formas: TSE e STF julgam o mesmo caso; decidem casos distintos, mas dependentes ou conexos; ou seus ministros se manifestam sobre um tema comum às duas cortes ou tratado por uma delas.

Nesta operacionalização, o ato que constitui reação em um episódio pode, por sua vez, desencadear nova reação, inaugurando um segundo episódio de interação. Quando um episódio é sucedido por ao menos um outro episódio, temos uma rodada de interação. Imaginemos que o STF tem uma jurisprudência sobre um assunto (“A”). Posteriormente, o TSE é provocado e decide sobre o tema (“B”). Na sequência, o STF decide, em recurso, sobre o processo julgado pelo TSE (“C”). Nessa situação, B funciona como reação no primeiro episódio, mas como ação no segundo. É o que ilustra a Tabela 1 em “B” em “E1” e “E2” e “C” em “E2” e “E3”.

Tabela 1
Operacionalização de interações entre tribunais

Rodada de interação (R)		
Episódio 1 (E1)	Episódio 2 (E2)	Episódio 3 (E3)
A (ação TI) +	B (ação TI) +	C (ação TI) +

<i>B (reação T2 ou ação concomitante)</i>	<i>C (reação T2 ou ação concomitante)</i>	<i>D (reação T2 ou ação concomitante)</i>
---	---	---

Em que:

- T1 e T2 representam um dos dois tribunais entre TSE e STF;
 - A, B e C são atos realizados por T1 ou T2: manifestações, apreciações ou decisões em questões iguais ou conexas;
 - R é composta por um ou mais episódios (E1, E2, E3).
-

Fonte: Elaboração dos autores.

Para avaliar os episódios de interação, propomos classificá-los a partir do que denominamos qualidade da interação. A partir da descrição da ação e reação de cada tribunal, atribuímos ao episódio uma das seguintes categorias:

- Reforço: quando a reação do segundo tribunal confirma a manifestação, apreciação ou decisão do primeiro tribunal;
- Emendamento: a reação do segundo tribunal segue na mesma direção do primeiro, ou em direção similar, mas acrescenta nova manifestação, apreciação ou decisão. O tribunal que reage adiciona elementos à atuação da outra Corte sem contrariar nenhum deles. É o caso, por exemplo, quando o segundo tribunal define a partir de quando a nova regulação passa a valer, ou estabelece novas aplicações para a regra inaugurada pelo primeiro;
- Contradição: quando a reação do segundo tribunal vai em sentido contrário, total ou parcialmente, à manifestação, apreciação ou decisão do primeiro tribunal. A contradição pode ser uma decorrência de constrangimentos institucionais, como quando há um acontecimento político entre uma e outra decisão que muda a demanda jurídica do caso e não necessariamente a mesma escolha é colocada para os dois tribunais;
- Inércia: quando o segundo tribunal evita uma decisão sobre tema ou caso que já teve manifestação, apreciação ou decisão pela outra Corte. Em episódios de inércia, o tribunal que reage opta por não conceder uma decisão ou não responder. Consideramos haver essa opção por não decidir quando uma das seguintes situações se configura: há um prazo a partir do qual a não decisão produzirá efeitos (como recurso sobre registro de candidaturas eleitorais), quando há pedido de vista, quando há retirada de

julgamento, ou quando há negativa de liminar sob justificativa de coleta de mais informações. A inércia só se configura, portanto, quando o artigo sugere que o Tribunal ou seus membros evitam julgamento. A decisão da segunda Corte de não responder pode ser posteriormente substituída por uma decisão de reforço, contradição ou emendamento;

- Não há decisão: quando só temos notícia de que o segundo tribunal foi provocado, mas não há notícia de nenhuma atuação por parte deste, consideramos tratar-se de futura interação e, por isso, incluímos o caso na base de dados dessa maneira. O critério para diferenciar episódios de inércia daqueles em que não há decisão foi que, no primeiro caso, o(s) artigo(s) menciona(m) algum dos critérios descritos em (iv). No segundo caso, o(s) artigo(s) apenas menciona(m) a chegada da demanda ao segundo tribunal. (v) é, portanto, residual. Provocado o segundo tribunal e não havendo evidências de inércia registradas no artigo, alocamos o episódio em (v). A ausência de atuação pode ser posteriormente substituída por uma decisão de reforço, contradição, emendamento ou inércia.

4 METODOLOGIA

A metodologia desta pesquisa consiste na análise descritiva dos padrões de interação entre TSE e STF a partir da construção de banco de dados de notícias veiculadas pelo jornal *O Globo*. O banco de dados foi construído através da coleta de artigos que tratam da atuação do TSE ou do STF em assuntos de governança eleitoral entre janeiro de 1994 e dezembro de 2022. Consideramos parte da governança eleitoral toda atuação relacionada com o fazer, aplicar, ou adjudicar a respeito de regras eleitorais (Mozaffar & Schedler, 2002). Partimos de um conceito pouco restritivo, que engloba não apenas questões relacionadas unicamente ao período eleitoral, mas também aquelas que se prolongam durante o exercício de mandatos eletivos. Assim, questões relacionadas ao funcionamento intra-parlamentar, porém decorrentes diretamente de eleições, como a distribuição de recursos em decorrência da proporção de votos obtidos, também integram nosso

conceito de governança eleitoral, desde que o artigo mencione explicitamente a conexão com pleito eleitoral.

As fontes adotadas são os acervos digitalizados do jornal *O Globo*. A decisão por esse veículo de comunicação se deveu aos seguintes critérios:

- Ampla circulação nacional: entre os jornais nacionais, *O Globo* é um dos líderes de circulação: levantamento de 2021 sugere que *O Globo* possuía 305.959 assinaturas digitais, contra 299.899 da Folha de São Paulo e 154.821 do Estadão (Yahia, 2021);
- Disponibilização da íntegra do acervo virtualmente: o jornal assegura a disponibilidade do acervo completo em suas plataformas digitais;
- Possui um bom mecanismo de buscas;
- Por fim, privilegiamos a coleta do acervo d'*O Globo*, em razão da relevância e impacto do grupo Globo como principal grupo de comunicação do país, também proprietário da maior rede nacional de televisão.

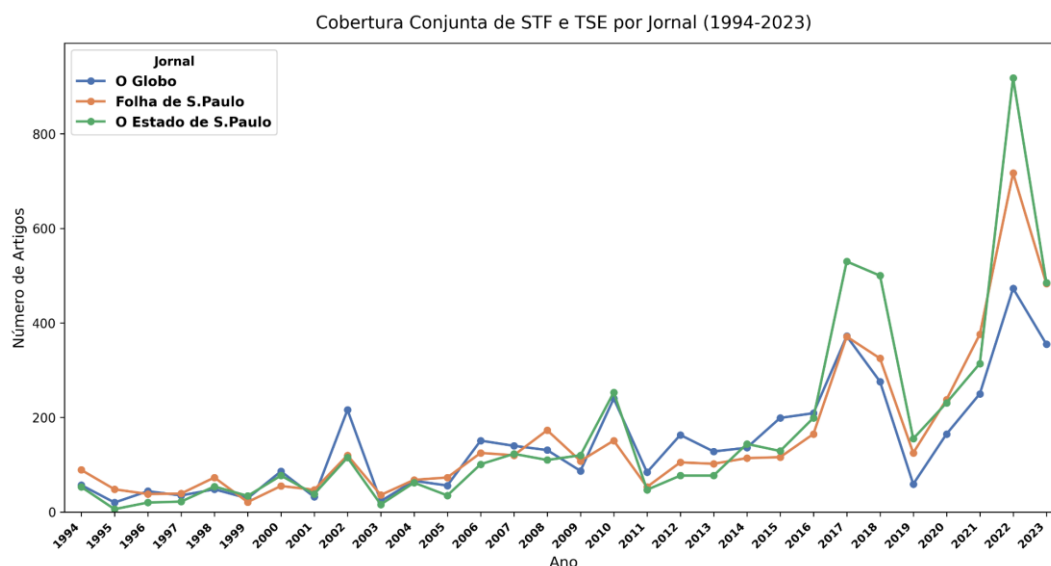
Para avaliar em que medida o uso de um único veículo poderia refletir excessivamente suas escolhas editoriais em termos de cobertura das cortes superiores, comparamos a cobertura d'*O Globo* com a dos outros dois jornais de circulação nacional que também disponibilizam acervo digital completo: a Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo. Em cada acervo, contamos o número de artigos que mencionam conjuntamente os termos “STF” e “TSE”, ano a ano, entre 1994 e 2023. O volume foi semelhante nos três jornais: 4.330 artigos n'*O Globo*, 4.674 na Folha e 5.045 no Estadão.

Para verificar se a distribuição da cobertura no tempo é semelhante, calculamos o coeficiente de correlação de Pearson entre as séries anuais de cada par de jornais ($n = 30$ anos). O coeficiente varia de -1 a 1, e valores próximos de 1 indicam que os jornais ampliam e reduzem a cobertura nos mesmos anos. As três correlações foram altas: 0,91 entre *O Globo* e Folha, 0,92 entre *O Globo* e Estadão e 0,97 entre Folha e Estadão. Os picos de cobertura coincidem nos anos de maior atividade entre as cortes, como as eleições de 2002, o julgamento da chapa Dilma-Temer em 2017, as eleições de 2018 e o biênio 2021 e 2022. Esses resultados sugerem que a maior ou menor presença de um episódio na imprensa decorre mais de

características da interação entre os tribunais do que da linha editorial de um jornal específico.

Figura 1

Cobertura conjunta de STF e TSE por jornal (1994-2023)



Fonte: Elaboração dos autores.

A operacionalização das buscas se deu da seguinte maneira. Primeiro, definimos palavras-chave alternativas construídas a partir de rodadas variadas de testes, buscando abranger a máxima cobertura possível.⁹ Como resultado, o mecanismo de buscas de *O Globo* fornece páginas que contêm as respectivas palavras-chave. Em cada página, analisamos qualitativamente os artigos, que são a unidade de análise. Caso o artigo mencione um evento de interação entre os dois tribunais (por exemplo, descreva um evento que se enquadre nas categorias

⁹ São as palavras-chave utilizadas: TSE ou STF ou Tribunal Superior Eleitoral ou Supremo Tribunal Federal e pelo menos uma das palavras a seguir: eleição, eleições, eleitora, eleitoras, eleitor, eleitores, eleito, eleitos, eleita, eleitas, eleitoral, eleitorais, inelegibilidade, inelegibilidades, inelegível, inelegíveis, elegível, elegíveis, eleger, elegeu, candidato, candidatos, candidata, candidatas, candidatura, candidaturas, candidatar, candidataram, candidatou, candidatem, candidate, mandato, mandatos, campanha, reforma, ficha. Para todo o período, foram analisados apenas artigos datados de terças, quintas ou sextas-feiras, em razão de viabilidade.

apresentadas na subseção 3.2), ele foi incluído na amostra.¹⁰ Como será melhor explicado na seção 3, nosso conceito de interação exige ao menos uma ação de cada tribunal ou seus membros em relação a fatos comuns. Para fins de coleta, foram incluídas ações dos tribunais ou seus ministros, em espaços formais ou informais. A potencial ausência de dados a serem coletados a partir de outras palavras de busca é marginal, uma vez que, para os fins deste estudo específico, só interessam artigos em que haja menção conjunta a TSE e STF, os quais já retornam, por definição, na busca pelo termo “TSE”.

A escolha por montar um banco de dados a partir do recorte midiático se deve a duas razões: primeiro, porque partimos de um conceito de interação que inclui interações variadas (como manifestações públicas de ministros, reuniões e notas) entre as Cortes, e não apenas ações realizadas pela via formal do processo jurídico. Em segundo lugar, o recorte midiático permite identificar interações em eventos midiaticamente salientes, isto é, que foram considerados relevantes o suficiente por um dos jornais de maior circulação nacional em todo o período de investigação (1994-2023).

Quanto ao primeiro aspecto, o TSE possui uma variedade de atribuições relacionadas à governança eleitoral que extrapolam a prestação jurisdicional decorrente do seu acionamento processual. Entre elas, estão a edição de instruções normativas, a implementação burocrática das eleições, a realização de campanhas de formação do eleitor e pronunciamentos públicos. Ademais, contatos extraprocessuais entre ministros do STF e do TSE enquanto há um caso pendente de julgamento podem ser relevantes para o seu desfecho. Essa forma de influência política não seria captada em um banco de foco exclusivo em processos judiciais.

Quanto ao segundo aspecto, a mera menção de ambos os tribunais na mesma matéria foi suficiente para que o artigo fosse apreciado para codificação. No entanto, é provável que o filtro jornalístico tenha incluído casos de maior repercussão em detrimento de outras interações. Por um lado, o viés esperado é

¹⁰ A codificação dos artigos contou com etapa piloto na qual todas as autoras categorizaram os mesmos artigos por três rodadas, até que ultrapassassem 85% de convergência. Todo episódio codificado como tal foi revisado por ao menos duas autoras. Em caso de divergência, o caso foi discutido por toda a equipe.

de que os resultados se centram em casos de maior relevância pública (em oposição a recursos procedimentais, por exemplo). Por outro lado, contudo, o recorte midiático fornece um retrato parcial da atuação judicial. Ela depende do que a redação julgou pertinente, à época, reportar como relevante. Embora a tipologia não se restrinja a casos de grande circulação, os resultados dependem da amostra jornalística. Diversos outros casos em que ambos os tribunais interagiram, caso não reportados pelo jornal *O Globo*, não farão parte dos resultados reportados a seguir.

A expansão do banco de dados para incluir interações reportadas em outras fontes midiáticas e também processuais, contudo, seria um esforço futuro de grande contribuição para o campo, permitindo testes empíricos além da descrição. Nosso objetivo é fornecer o material conceitual necessário para tanto, acompanhado de um primeiro recorte empírico

5 GOVERNANÇA INTERATIVA: COMO STF E TSE TÊM REGULADO, JUNTOS, A POLÍTICA

A análise dos episódios de interação no banco de dados se deu através de três etapas. Primeiro, categorizamos as características objetivas da interação:¹¹ (i) quanto à natureza, se ela ocorre dentro (formal) ou fora (informal) do processo jurídico; (ii) quanto às partes, se o ator que provoca a interação são partes externas aos tribunais ou os próprios ministros; e (iii) quanto à forma de decisão, se individual/monocrática ou colegiada. Em seguida, classificamos a qualidade da interação através dos *scores* anteriores apresentados: reforço, emendamento, contradição, inércia, ou não há decisão. Por fim, fizemos uma classificação substantiva sobre em quais temas de governança eleitoral se deram os episódios de interação. Nesta ordem, descrevemos o que significa cada uma dessas classificações e apresentamos as estatísticas descritivas.

¹¹ As figuras desta seção utilizam, como unidade de análise, um episódio de interação, como uma ação e reação de cada tribunal, ou uma ação concomitante de cada um.

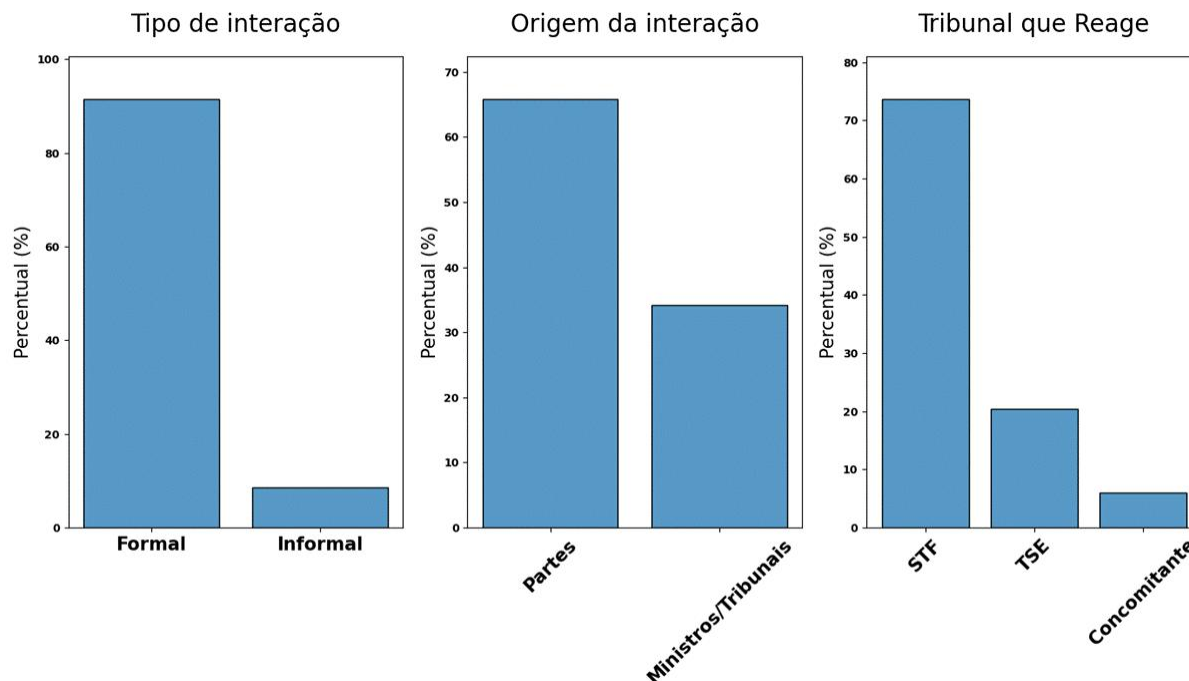
Em relação à primeira etapa de análise, a interação de natureza formal ocorre no âmbito de um processo pré-estabelecido em regra jurídica relativo a uma das competências da Corte de *rule-making*, *rule-application* ou *rule-adjudication*. Já a informal consiste em todas as interações que se dão fora de um processo jurídico, incluindo falas sobre a atuação de um tribunal, encontros *off-bench* e outras possíveis articulações.

Dois tipos de atores podem dar início a uma interação. O primeiro são terceiros ou partes processuais — por exemplo, quando um partido recorre ao STF de uma decisão do TSE. O segundo são os próprios ministros. Esperamos que essa segunda via seja mais frequente em episódios informais ou em atividades do TSE não ligadas à *rule-application*, já que esta é limitada pelo princípio da inércia do Judiciário. Por fim, em cada episódio registramos qual tribunal oferece a reação.

Apresentamos também resultados se a decisão no âmbito de cada tribunal foi colegiada/coletiva ou monocrática/individual. De um lado, usamos a categoria de decisão individual para classificar atos de um único ministro que se dão fora dos tribunais; de outro, a qualificação de decisões coletivas quando temos ações informais, mas nas quais há registros de envolvimento de dois ou mais ministros, por exemplo quando eles assinam uma carta coletiva ou manifestação pública sobre algum assunto.

Figura 2

Natureza, origem e tribunal que reage



Fonte: Elaboração dos autores.

Os histogramas acima estão em percentuais. Eles mostram que mais de 90% das interações mapeadas até o momento foram em processos jurídicos formais. De forma coerente com esse primeiro achado, um percentual alto de interações foi provocado pelas partes – responsáveis por recorrer de uma decisão. Entretanto, apesar de alto, esse percentual fica em torno de 66%, ou seja, há uma parte relevante das interações (em torno de 34%) em que os próprios ministros provocam o outro tribunal no âmbito de um processo jurídico. Um exemplo ocorreu em 2012, quando o Democratas (DEM) e outros 20 partidos políticos questionaram ao TSE se o Partido Social Democrático (PSD), partido recém-criado, teria direito ao tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão correspondente ao número de deputados em sua bancada. O próprio TSE encaminhou o caso ao STF para que este decidisse de forma abstrata.

O terceiro histograma na imagem evidencia que o STF é responsável pela reação em mais de 70% dos casos de interação. Esse achado é esperado,

considerando a distribuição de competência entre os tribunais. O TSE, corte especializada em matéria eleitoral, seria a primeira opção para a solução de casos. O STF, por sua vez, opera como revisor desses casos quando se invoca questão constitucional.

Já os casos em que o TSE reage ocorre quando uma decisão do STF em matéria constitucional gera mudanças na forma como as eleições são reguladas. Um exemplo ocorreu em 2004, quando o STF decidiu que o número de vereadores nas câmaras municipais deveria ser diminuído e coube ao TSE elaborar uma resolução para implementar essa decisão. Outro exemplo ocorreu quando o STF declarou inconstitucional a cláusula de barreira. Como consequência, o TSE teve que atualizar as diretrizes de rateio do fundo partidário, pois a legislação então vigente premiava os partidos que respeitassem a cláusula de barreira.

Já em relação às reações que se deram de forma concomitante, elas representam raros casos em que os tribunais agiram em conjunto, ao mesmo tempo – apenas 10 de 171. Elas se deram em três ocasiões: (i) quando houve alguma restrição orçamentária em relação ao judiciário como um todo; (ii) quando o Judiciário se viu em uma posição de fragilidade por alegação de fraudes às urnas eletrônicas nas eleições sem evidências e difamação dos ministros; e (iii) na discussão sobre financiamento empresarial a campanhas eleitorais.

Em relação a episódios de restrição orçamentária, as duas cortes se posicionam de forma conjunta, seja através de entrevistas defendendo o não contingenciamento de verbas, seja através de uma atuação junto ao legislativo na qual os ministros fizeram reuniões com parlamentares para avançar a aprovação de projetos de lei sobre remuneração e reajuste de salários do judiciário. Da mesma forma, entre 2021 e 2022, houve uma série de alegações públicas por parte de políticos no poder – incluindo o então presidente da República – que associaram, sem evidências, a votação através das urnas eletrônicas a ocorrência de fraude, colocando em cheque a capacidade da Corte Eleitoral de conduzir as eleições de forma idônea. Em ambos os casos podemos dizer que havia uma situação de ameaça ao STF. De um lado, havia um risco de precarização por diminuição de recursos; de outro, havia um risco de perda de legitimidade e de confiança no

processo eleitoral. Nesses momentos, os tribunais se uniram e atuaram de forma orquestrada.

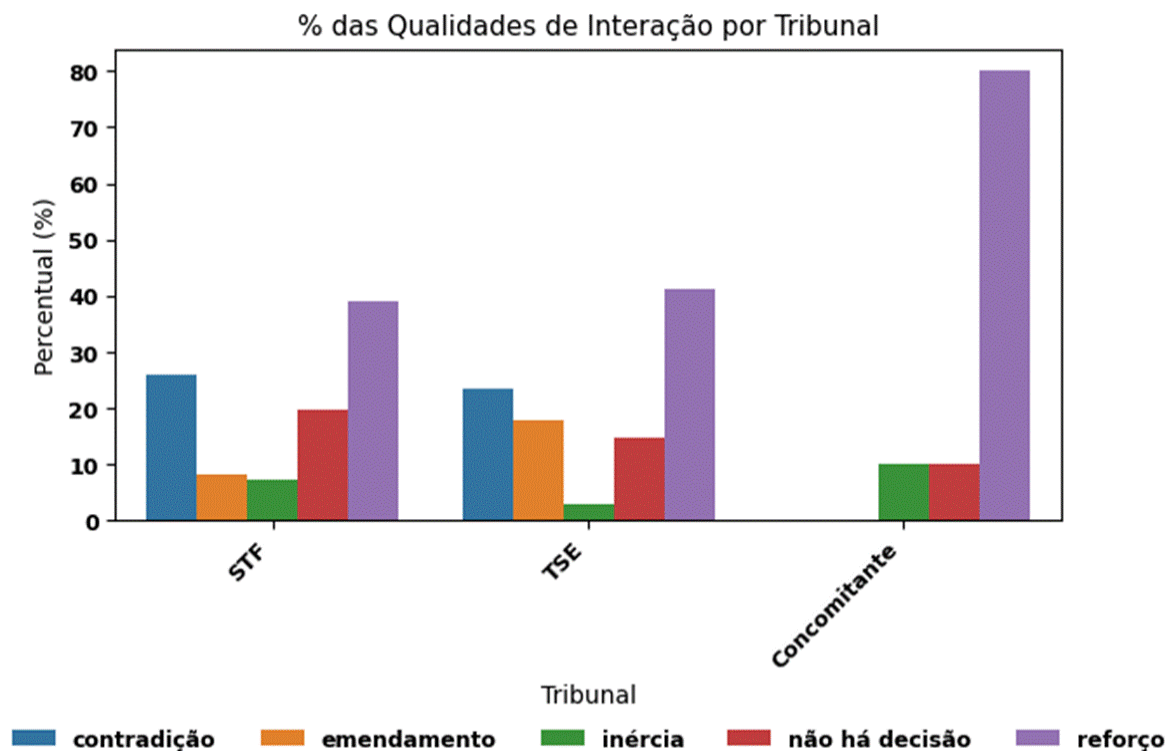
Passando à análise da qualidade da interação, temos a sua distribuição por tribunal. No agregado, há predominância de reforço em relação à decisão já tomada pelo outro tribunal. Entretanto, a forma como os tribunais interagem não é unívoca. Apesar de serem a maioria, tanto no caso do STF como do TSE reagindo, casos de reforço não chegam a representar 50%. Em outras palavras, há percentual relevante de casos de multiplicidade interacional: em torno de 15% a 20% das vezes, TSE ou STF contradisseram a ação tomada pelo primeiro tribunal.

Em outros 10% no caso do STF e 20% no caso do TSE, a reação vai no mesmo sentido, porém o tribunal acrescenta condicionantes ou especificações que não haviam sido estipuladas pelo primeiro tribunal. No caso do TSE reagindo, isso acontece sobretudo quando o STF decide algo em nível mais abstrato e o TSE segue o seu entendimento, mas acrescentando especificações e nuances para tornar a norma possível na realidade da administração eleitoral, como nos exemplos acima do número de vereadores nas câmaras municipais e no caso da cláusula de barreira. Quando se trata de reação do STF através do emendamento, temos casos normalmente de modulação de efeitos da decisão do TSE envolvendo políticos. Uma hipótese possível para essa modulação é de que ela diminuiria o custo político do Judiciário, mas manteria o mesmo sentido da decisão.

Por exemplo, em 2012 o TSE havia declarado que o prefeito de Valença, no Rio de Janeiro, não poderia assumir o cargo, porque se tratava de uma segunda reeleição – ainda que fosse em um domicílio distinto. Ao receber o caso, o STF decide que políticos não podem tentar uma segunda reeleição independente da mudança de distrito. Entretanto, a Corte decide que o caso não se aplica retroativamente ao prefeito de Valença, que poderia permanecer no cargo. Em sentido semelhante, o STF reformou a decisão do TSE sobre a Lei da Ficha Limpa, afirmando sua validade, mas determinando que sua aplicação seria apenas a partir de 2012 – e não de 2010 como havia determinado a Corte Eleitoral.

Figura 3

Qualidade da interação por tribunal

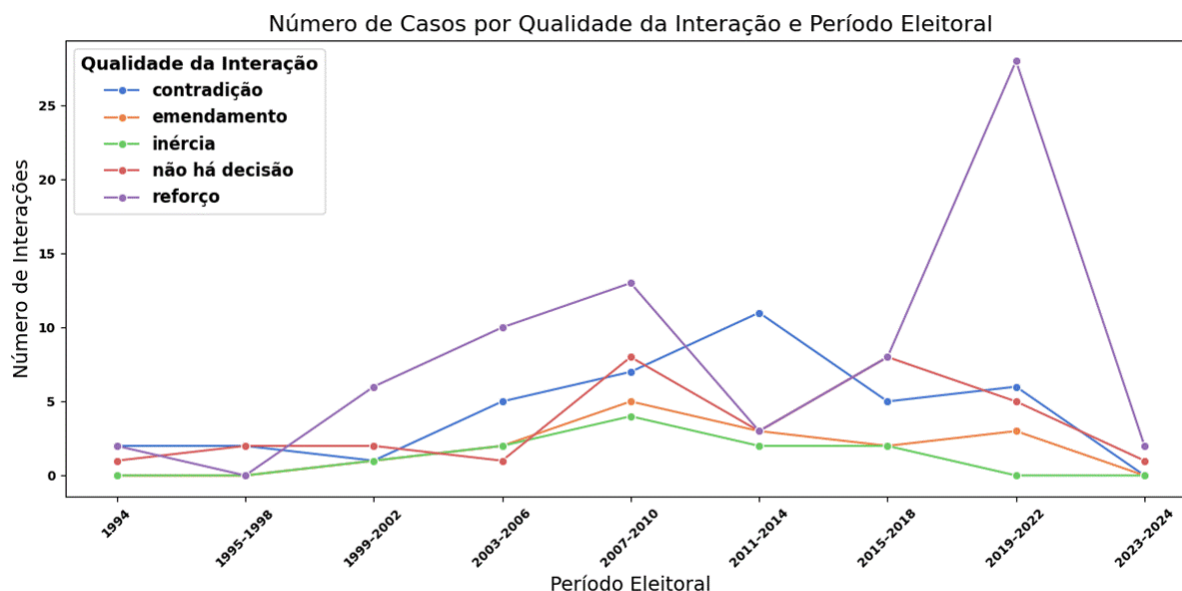


Fonte: Elaboração dos autores.

Outro dado relevante é a variação da qualidade da interação ao longo do tempo. Ou seja, apesar de, no agregado, haver uma predominância da relação de reforço, esse percentual varia ao longo do tempo. Como pode ser visto na Figura 4, tanto entre 1995 e 1998 como entre 2011 e 2014, houve mais episódios de contradição do que de reforço. Já entre 2019 e 2022, há uma quantidade atípica de reforço. Essa quantidade atípica se deu sobretudo em ações que visavam a reforçar a confiança nas urnas eletrônicas, em que os tribunais agiram em conjunto ou reforçaram a atuação um do outro. Os casos de contradição entre 2011-2014 se deram na delimitação do poder de investigação do Ministério Público, autorizando a posse e diplomação de políticos que haviam sido anteriormente proibidas, e na anulação de decisão do TSE que havia redistribuído o número de Deputados na Câmara – sob o argumento de que o TSE havia invadido a função do Legislativo.

Figura 4

Número de casos por qualidade de interação e período eleitoral

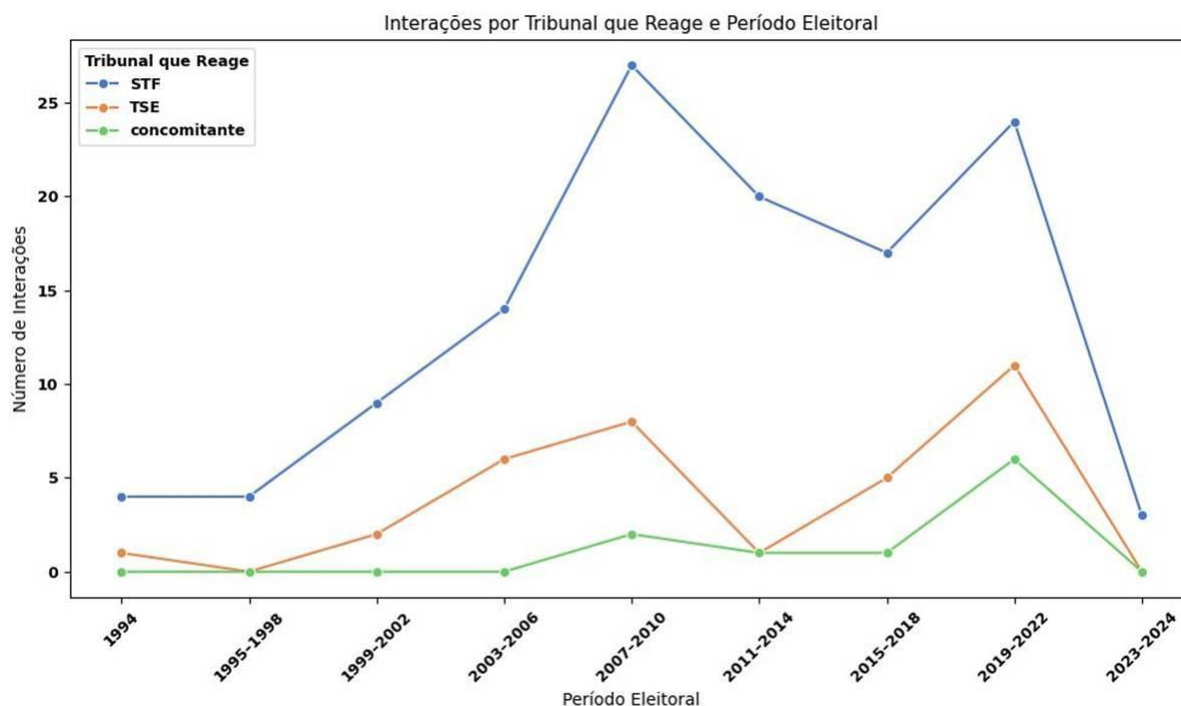


Fonte: Elaboração dos autores.

Por fim, ao analisar a quantidade de interações pelo tribunal que reage, verificamos uma predominância constante do STF respondendo a ações do TSE — achado que reforça a dinâmica estabelecida pelo desenho de competências. Ainda assim, vale destacar dois períodos em que o TSE foi mais ativo ao reagir ao STF: 2007-2010 e 2019-2022. Nesses períodos, o TSE atualizou a legislação eleitoral após a queda da cláusula de barreira; aplicou a regra da fidelidade partidária após decisão do STF; regulou o transporte público no dia das eleições após o STF autorizar o passe livre; delimitou o teto de gastos após o STF fixar o valor do fundo de financiamento público em 2022; e criou uma comissão para investigar o ataque hacker à Corte, enquanto o STF instaurava os inquéritos sobre *fake news* e atos antidemocráticos para apurar ataques ao processo eleitoral.

Figura 5

Interações por tribunal que reage e período eleitoral



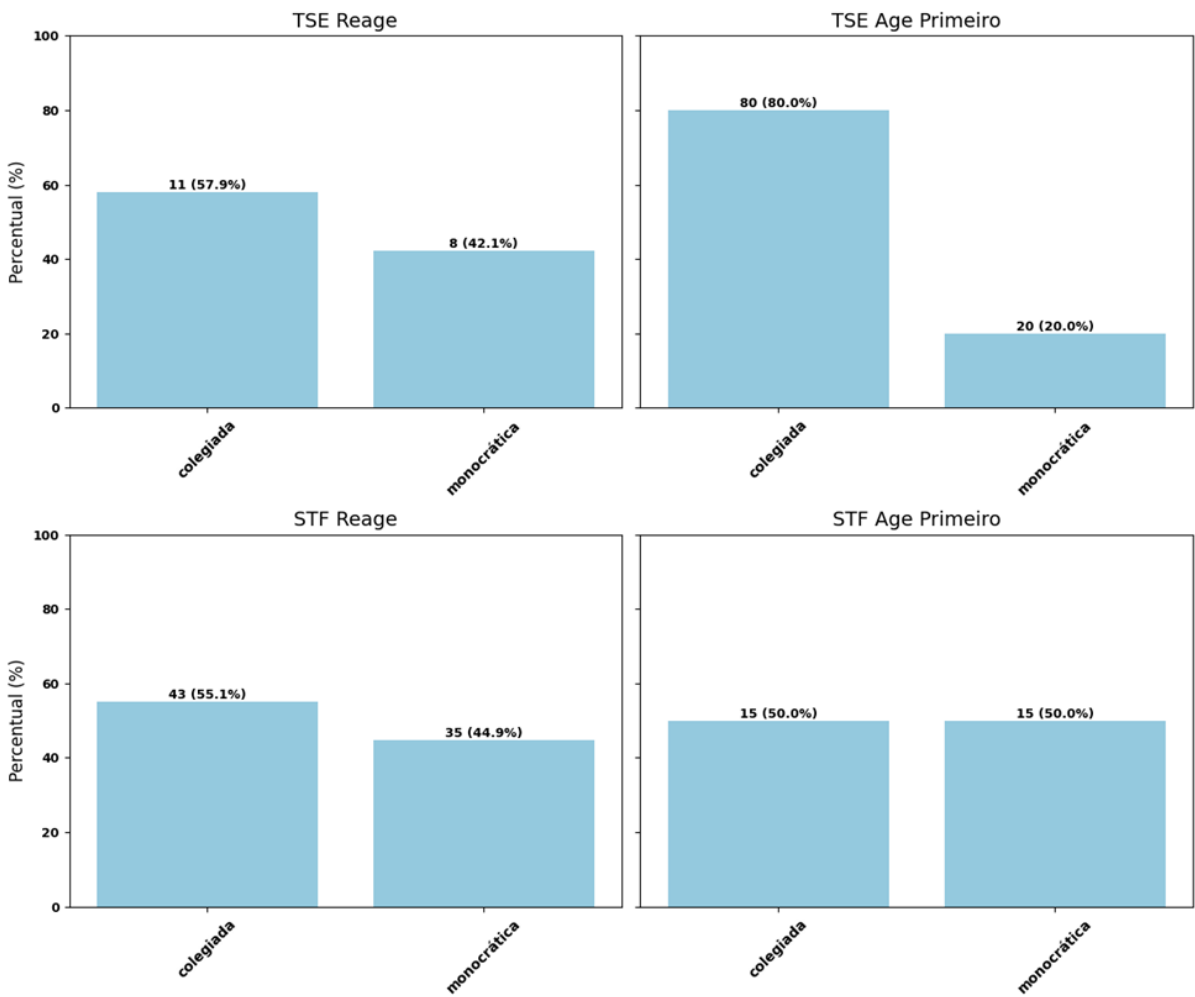
Fonte: Elaboração dos autores.

A Figura 6 mostra o padrão de comportamentos dos tribunais quando eles são a Corte que inicia o episódio de interação e quando são os tribunais que reagem. A exceção de quando o TSE é a primeira corte a agir, há um padrão alto de decisões monocráticas ou individuais, de 35% a 50%. Essa diferença no padrão decisório do TSE se justifica em larga medida porque corresponde aos casos de recurso, em que o julgado esgotou a última instância decisória no nível do TSE.

Além disso, o caso representa o padrão de atuação do TSE na regulação das eleições, através de resoluções aprovadas pelo plenário. Já quando o STF reage, é comum um aumento no número de decisões monocráticas quando os ministros decidem em liminares. Nos casos em que o TSE reage de forma individual, por sua vez, todos consistem em posicionamentos de ministros ou do presidente do tribunal que se posicionam de forma crítica a alguma decisão tomada pelo STF. Por fim, os casos em que o STF inicia o episódio por decisão monocrática refletem seu

padrão decisório de tratar temas substantivos por essa via — decisões que, por si sós, já geram impacto e levam o TSE a ajustar a regulação.

Figura 6
Padrão de comportamentos do tribunal considerando posição na interação



Fonte: Elaboração dos autores.

A interação entre os tribunais apresenta variações nos padrões identificados a partir de sua desagregação temática. A seguir, qualificamos os resultados anteriores a partir da área substantiva na qual os tribunais estavam interagindo.

Tabela 2

Temas de interação entre TSE e STF

Grandes temas

Cada episódio de interação é classificado em ao menos uma dessas dimensões.

Tema	Descrição
Integridade eleitoral	Suposta tentativa ou violação da integridade das eleições.
Integridade de candidatos e políticos eleitos	Suposta atuação não íntegra ou violação legal por competidores.
Gestão das eleições	Normativas, portarias e decisões que regulam eleições. Podem envolver regulação sobre eleitores ou -competidores.
Procedimentos administrativos para partidos, candidatos e políticos eleitos	Decisões sobre competidores que não envolvem acusação de atuação não íntegra ou violação legal.
Autonomia, atribuição e legitimidade de órgãos eleitorais	Autonomia, atribuição ou legitimidade institucional da Justiça Eleitoral.
Gestão, orçamento e composição do Judiciário	Reajustes e composição da Justiça Eleitoral, orçamento desta ou do Judiciário em geral.

Subtemas recorrentes

Episódios de interação podem ser subclassificados em uma ou mais das seguintes dimensões.

Tema	Descrição
<i>Fake news</i> e campanhas de desinformação	Suposto envolvimento em desinformação em contexto eleitoral. Pode ser difuso ou individualizado.
Ameaças à democracia	Ataques ao sistema eleitoral ou Estado de Direito. Pode ser difuso ou individualizado (direcionado a um sujeito específico).
Propaganda e pronunciamentos públicos	Atos de campanha, incluindo propaganda e pronunciamentos em meios físicos ou virtuais. Pode ser difuso ou individualizado.
Financiamento de campanha e prestação de	Condutas ou regulações relacionadas ao financiamento eleitoral. Pode ser difuso, partidário

contas	ou individualizado.
Cassação de mandato	Pedidos e recursos de cassação de mandato decorrentes de condenações judiciais (por exemplo, corrupção) ou violações de regulações (por exemplo, fidelidade partidária). Individualizado.
Impugnação de candidatura	Pedidos e recursos de impugnação de candidatura a quaisquer cargos eletivos decorrente de inelegibilidades ou outros supostos impedimentos. Individualizado.
Migração partidária	Condutas ou regulações relacionadas à troca de partidos por políticos eleitos. Pode ser difuso, partidário ou individualizado.
Regulação em integridade de políticos	Normativas, portarias e decisões de regulação em matéria de integridade individual, i.e., que produzem regra geral. Não individualizado.
Regulação eleitores	Normativas, portarias e decisões de regulação relativas ao exercício do voto e alistamento. Não individualizado.
Regulação competidores	Normativas, portarias e decisões de regulação relativas ao exercício da competição política. Não individualizado.
Designação de cargos de representação proporcional	Procedimentos para transformação de votos em cadeiras e alterações no número de cadeiras elegíveis.
Participação de minorias	Normativas, portarias e decisões relacionadas à participação eleitoral de grupos de atenção prioritária, tais como mulheres, negros e população economicamente vulnerável.

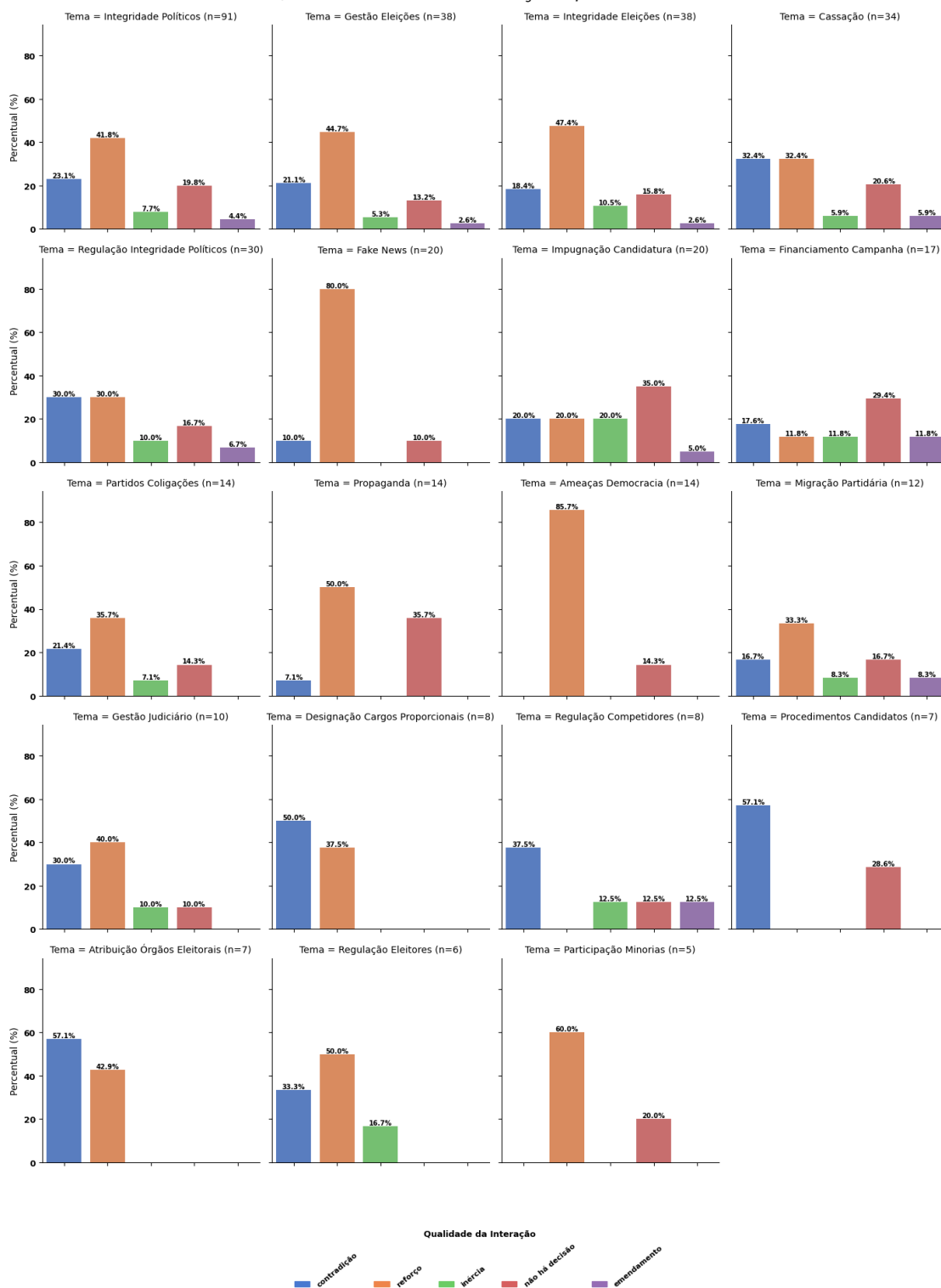
Fonte: Elaboração dos autores.

Cumpra registrar que esses temas são cumulativos, um mesmo episódio de interação pode envolver mais de um tema e abrange, em regra, um tema de agregação ampla e ao menos um subtema.

A Figura 7 apresenta a qualidade da interação entre os tribunais a partir dessas diferentes agregações temáticas.

Figura 7

Qualidade de interação por tema



Fonte: Elaboração dos autores.

A desagregação por tema mostra que é nos episódios de integridade e regulação de competidores que o conflito entre STF e TSE mais aparece. Nos episódios relativos à cassação de mandato, impugnação de candidatura, financiamento de campanha, regulação de partidos e coligações e procedimentos para candidatos, a proporção de contradição varia entre 18% e 32%, enquanto a de reforço fica entre 11% e 37%. A soma de inércia e emendamento representa aproximadamente 15% dos casos, e a ausência de decisão alcança cerca de 20%. Esses números indicam que, quando a regulação incide diretamente sobre a competição entre políticos e partidos, há espaço significativo para conflito interpretativo entre STF e TSE.

Em contraposição, nos temas focados na ampliação do acesso à cidadania — sobretudo regulação de eleitores e participação de minorias — o saldo de reforço supera a contradição. A regulação de eleitores apresenta cerca de 50% de reforço contra 33% de contradição, e participação de minorias registra 60% de reforço e 20% de contradição. A menor incidência de inércia e emendamento (em torno de 10%) sugere que, quando se trata de garantir regras de voto e inclusão de grupos historicamente subrepresentados, STF e TSE tendem a convergir mais do que divergir.

É em episódios associados a ameaças institucionais ou à democracia — *fake news*, campanhas de desinformação e ameaças à democracia, frequentemente subtemas de integridade do processo eleitoral — que a atuação parece ser mais unificada. Em temas de desinformação, reforço atinge 80% dos casos e contradição apenas 10%; em ameaças à democracia, reforço chega a 86% e contradição a 14%. Essa predominância de reforço quase unânime aponta para uma ação coordenada na defesa do próprio sistema de governança eleitoral, que se confunde, no caso brasileiro, com a legitimidade das próprias instituições judiciais.

Por fim, em temas de gestão interna ao Judiciário, observa-se um equilíbrio no padrão de interação. A contradição alcança cerca de 30% dos episódios, o reforço gira em torno de 40% e a soma de inércia e emendamento representa cerca de 20%. Esse cenário reflete episódios nos quais o STF apoiou cortes na Justiça Eleitoral, enfrentando resistência da Corte eleitoral, ou quando a segunda buscou reajustes para seus servidores e não encontrou eco no órgão de cúpula. Esse eixo

temático envolve também definições de atribuições institucionais, como quando se fixou a atribuição da Justiça Eleitoral para julgar crimes conexos aos eleitorais.

6 RODADAS DE INTERAÇÃO: IDENTIFICAÇÃO E PROPOSTA DE MODELO PARA ANÁLISE

Nesta seção, desagregamos a análise anterior para apresentar as rodadas de interação. A partir dos dados dos 171 episódios que compõem o banco, identificamos 24 rodadas – dois ou mais episódios de interação que se relacionam com um mesmo tópico ou caso jurídico. As rodadas estão sintetizadas na Tabela 3, com a indicação do intervalo de anos em que ocorreram os episódios de interação e o número de episódios identificados.

Tabela 3

Rodadas de interação

Nome da rodada	Período da interação	Número de episódios
Fidelidade Partidária	2007-2015	9
Validade da Lei da Ficha Limpa para as eleições de 2010	2003-2011	8
Verticalização das coligações	2002-2006	8
Cassação da chapa Dilma-Temer	2015-2017	7
Cassação de mandatos dos Capiberibe	2004-2011	6
Alteração do prazo de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa	2017-2020	4
Impugnação da candidatura de Lula	2018	4
Inquérito das fake news	2021-2022	4
Reajuste de servidores do TSE (11,98%)	2000	4

Redução de 8500 vagas de vereadores	2004-2005	4
Caso Walter Brito Neto	2007-2008	3
Cassação Cássio Cunha Lima	2009-2011	3
Disparos em massa no WhatsApp: chapa Bolsonaro-Mourão	2018-2020	3
Financiamento de campanha por PJ	2013-2017	3
Resolução do TSE sobre número de deputados por estado	2014	3
Regulação de documentos para votar	2010	3
Afastamento de Expedito Júnior	2008-2009	2
Campanha de Garotinho ao governo do Rio (2018)	2018	2
Cláusula de barreira: distribuição de recursos de financiamento	2006-2007	2
Investigação de Bolsonaro por ataque às urnas	2021	2
Investigação de Bolsonaro por reunião com embaixadores	2022	2
Passe livre em eleições	2022	2
Proibição de autoridades em palanques	1996	2
Regra do MP para impugnação de candidaturas	2013	2

Fonte: Elaboração dos autores.

A partir da seleção de rodadas de interação sobre os três grandes temas identificados - *integridade eleitoral, integridade de candidatos e políticos eleitos* e

gestão das eleições -, ilustramos uma proposta de análise integrada de seus episódios a partir da sua agregação em *rodadas de interação*.

Tabela 4

Processo de análise de rodadas de interação

Nome da rodada de interação	Descrição dos episódios (EP) de interação
Fidelidade partidária	EP-1: Contradição - Reação do TSE - STF teria deliberado que não há perda de mandato em caso de mudança de partido; - Em 2007, TSE sustenta interpretação de que o mandato pertence ao partido e, portanto, aquele que migra de partido deve ser afastado e seu suplente assume a vaga. EP-2: Inércia - Reação do STF - Interpretação do TSE de que o mandato pertence ao partido; - Indicação de ação a ser julgada pelo STF de partidos de oposição ao governo federal pedindo a imediata cassação de 38 deputados que mudaram de partido. O artigo menciona que o STF “vinha evitando julgar” o caso. EP-3: Contradição - Reação do STF - Em consulta feita pelo DEM, o TSE decide que se parlamentar muda de partido depois de eleito ele perde o direito ao mandato, que fica com o partido; - Dois ministros do STF, em decisões monocráticas, negam liminares de partidos pedindo os mandatos com base na decisão do TSE. EP-4: Reforço - Reação do STF - Interpretação do TSE de que o mandato pertence ao partido; - Oito dos onze ministros do STF decidem que os mandatos eletivos pertencem aos partidos e não aos parlamentares eleitos em caso de troca imotivada de partido pelos últimos. Seis dos onze também definem que quem trocou de partido após a data da decisão do TSE poderá perder o mandato se este for questionado em ações judiciais no TSE. Foram julgadas, em conjunto, três ações do DEM, PSDB e PPS que pediam 23 mandatos de volta.

EP-5: Emendamento - Reação do TSE

- STF fixa regra da fidelidade partidária para deputados, definindo que a troca de partido após as eleições gera perda de mandato para o deputado;
- TSE aplica regra de fidelidade partidária a detentores de cargos majoritários.

EP-6: Reforço - Reação do STF

- Interpretação do TSE de que o mandato pertence ao partido;
- No ano de 2008, em ação que questionava competência do TSE para regular o tema da fidelidade partidária, o STF, por 9 votos a 2, manteve a regra estabelecida pelo TSE sobre fidelidade partidária que permite aos partidos pedir a cassação do mandato de políticos infiéis.

EP-7: Reforço - Reação do STF

- Em consulta feita em 2007, TSE define regra de fidelidade partidária fixando que o mandato obtido por eleição proporcional pertence ao partido;
- Em 2011, o STF decide, por meio de liminares, que a vaga de deputado afastado deve ser ocupada pelo primeiro suplente do mesmo partido, e não da coligação, como tem feito a Câmara. A questão não foi analisada em Plenário, mas essa tem sido a posição do Tribunal. A ministra Cármen Lúcia adotou esse entendimento nos casos dos deputados Alexandre Silveira (PPS-MG) e Alexandre Cardoso.

EP-8: Não há decisão - Reação do STF

- Interpretação do TSE de que o mandato pertence ao partido;
- Em 2013, há no STF ação para julgar ADI proposta pelo PPS (em 2011) contra a norma que permite troca de partidos como a troca quando da criação de nova legenda.

EP-9: Emendamento - Reação do STF

- Interpretação do TSE de que o mandato pertence ao partido;
- Em 2015, STF decidiu que a regra da fidelidade partidária se aplica apenas aos políticos eleitos pelo sistema proporcional.

As interações dessa rodada revelam uma dominância do TSE na definição da regra de fidelidade partidária. O ponto de partida era um entendimento do STF de que a troca de partido não acarretava perda de mandato. Em 2007, o TSE firma interpretação contrária — o mandato pertence ao partido —, e o STF inicialmente resiste,

evitando julgar o tema e negando liminares fundadas na decisão do TSE. Em seguida, porém, o STF adere a essa interpretação e a referenda: reconhece que os mandatos pertencem aos partidos, confirma a competência do TSE para regular a matéria e estabelece a decisão do TSE como marco temporal — só perde o mandato quem trocou de partido depois dela. A partir daí, as duas cortes passam a reforçar-se mutuamente e a delimitar o alcance da regra — o TSE estende sua aplicação a cargos majoritários, e o STF, por fim, a restringe aos eleitos pelo sistema proporcional.

Verticalização das coligações

EP-1: Reforço - Reação do STF

- O TSE institui, por resolução, a verticalização das coligações, uniformizando as coligações partidárias para as eleições de 2002. A resolução é decorrente de representação do deputado Miro Teixeira (PDT) para impor verticalização das coligações eleitorais;
- O STF mantém decisão do TSE (2002) em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a verticalização de coligações.

EP-2: Reforço - Reação do STF

- TSE institui verticalização das coligações partidárias (2002);
- Supremo firma competência do TSE para interpretação da lei.

EP-3: Reforço - Reação do STF

- TSE institui verticalização das coligações partidárias (2002);
- STF recusa liminarmente ações de constitucionalidade contra decisão do TSE sobre verticalização.

EP-4: Não há decisão - Reação do STF

- TSE institui verticalização das coligações partidárias (2002);
- Em 2006, STF discute se é constitucional ou não a emenda aprovada pelo Congresso que põe fim à verticalização.

EP-5: Inércia - Reação do STF

- Em 2006, há consulta no TSE sobre a interpretação da regra da verticalização das coligações definida em 2002;
- Mandado de segurança em julgamento no STF para tentar barrar votação de emenda que acaba com a regra da verticalização. O Presidente do STF, Nelson Jobim, não concede liminar e pede esclarecimento à Câmara, que não responde a tempo.

EP-6: Contradição - Reação do STF

- TSE institui verticalização das coligações partidárias (2002);
- Em 2006, STF declara que emenda que põe fim à regra da

verticalização não pode ser aplicada em 2006, apenas em 2010 devido ao princípio da anualidade eleitoral.

EP-7: Reforço - Reação do TSE

- Ministros do STF aconselham ministro Marco Aurélio, do TSE, antes de julgamento sobre a regra da verticalização das coligações;
- Antes de endurecer regra da verticalização, ministro do TSE, Marco Aurélio consulta ministros do TSE sobre o assunto.

EP-8: Reforço - Reação do TSE

- STF declara que emenda que põe fim à regra da verticalização não pode ser aplicada em 2006, apenas em 2010 devido ao princípio da anualidade eleitoral;
- Após decisão do STF, TSE volta atrás de interpretação mais rigorosa da regra da verticalização.

A rodada é composta majoritariamente por episódios de reforço: depois de o TSE instituir a verticalização por resolução em 2002, o STF confirma a regra, reconhece a competência do TSE para interpretá-la e recusa as ações que a questionavam. A relação só se altera quando entra em cena a emenda do Congresso que põe fim à verticalização, gerando um episódio de inércia (o STF não barra a tramitação da emenda) e um de contradição parcial (o STF admite a emenda, mas adia seus efeitos para 2010, em nome da anualidade eleitoral). Há ainda reforço na direção inversa, do TSE reagindo ao STF, tanto em articulação informal entre ministros quanto no recuo do TSE diante da decisão do Supremo sobre a anualidade. No conjunto, a regra da verticalização só se firmou pela atuação sucessiva das duas cortes, que predominantemente se reforçaram e, em alguns momentos, se contradisseram em parte.

Cassação da
chapa
Dilma-
Temer

EP-1: Não há decisão - STF reage

- TSE pede ao STF cópia do depoimento de delação premiada de Ricardo Pessoa;
- STF recebe pedido do TSE para compartilhamento de provas.

EP-2: Inércia - STF reage

- Desenvolvimento, no TSE, do processo de cassação da chapa Dilma-Temer, com possibilidade de apreciação da delação homologada no STF;
- STF homologa delação de ex-presidente da Andrade Gutierrez que afirmava ter usado dinheiro de propina para fazer doações legais à campanha de Dilma.

EP-3: Não há decisão - STF reage

- Ministro Herman Benjamin, do TSE, determina depoimento de Odebrecht no processo de cassação da chapa Dilma-Temer. Antes de tomar decisão pelos novos depoimentos, Benjamin pediu autorização ao relator da Lava-Jato no STF, ministro Edson Fachin, para fazer os interrogatórios;
- Ministro Edson Fachin (STF), ao receber pedido de Herman Benjamin (TSE), pede a opinião do procurador-geral da República, Rodrigo Janot. Os novos depoimentos ficarão em sigilo.

EP-4: Reforço - Não está explícito qual tribunal reage

- Depoimentos de marqueteiros em ação no TSE que pode levar à cassação da Chapa Dilma-Temer;
- STF homologa acordo de delação premiada com marqueteiros no âmbito da Lava-Jato.

EP-5: Emendamento - STF reage

- Depoimentos de marqueteiros em ação no TSE que pode levar à cassação da Chapa Dilma-Temer;
- Relator da Lava-Jato no STF, ministro Fachin, derruba sigilo dos depoimentos dos marqueteiros.

EP-6: Reforço - STF reage

- Gilmar Mendes, presidente do TSE, convoca sessões adicionais para tentar acelerar o julgamento da chapa. A principal tese da defesa é a retirada dos depoimentos relativos à Odebrecht. Gilmar Mendes consultou a presidente do STF, Carmen Lúcia, sobre sessões extra, mas as agendou antes de receber seu aval;
- Cármen Lúcia, presidente do STF, mantém sessão do STF ao mesmo tempo em que Gilmar Mendes agendou sessão extra do TSE. A presidente disse que não poderia cancelar a sessão, mas considerou justificada a ausência dos ministros membros do TSE (Gilmar Mendes, Luiz Fux, Rosa Weber).

EP-7: Não há decisão - STF reage

- Processo de cassação da chapa. Por 4 votos a 3, ministros absolvem candidatos a partir de argumentos técnicos - a chapa era acusada de ter recebido recursos de origem irregular e ter feito despesas ilícitas. Defesa de Temer usou tese de separação de membros da chapa, a qual contraria outras teses da AGU e de Tribunais Superiores;
- Ação no STF questiona o julgamento do TSE da cassação de chapa subnacional (governador e vice do Amazonas, Solidariedade), AGU protocolou documento no STF defendendo a indivisibilidade de chapas eleitorais em

processos de cassação.

Nessa rodada predomina o protagonismo do TSE, onde corre o processo de cassação, o que é coerente com a divisão de competências entre as cortes. O STF aparece sobretudo em episódios de inércia: recebe pedidos de compartilhamento de provas, homologa delações e autoriza diligências sem decidir sobre o mérito da cassação. Quando reage de forma mais substantiva, o STF o faz por reforço, ao homologar acordos de delação e manter a agenda de julgamento, e por emendamento, como quando derruba o sigilo dos depoimentos dos marqueteiros e acrescenta um elemento ao processo conduzido pelo TSE. A trajetória mostra, assim, um TSE à frente da matéria e um STF em posição de reforço, sem episódios de contradição entre as duas cortes.

Inquérito
das Fake
News

EP-1: Reforço - Reação do STF

- TSE pede ao STF que inclua Bolsonaro no inquérito das fake news quatro dias após o presidente participar de uma live em que disse que apresentaria provas de fraudes em urnas eletrônicas, mas não o fez;
- Após pedido do TSE, STF (Alexandre de Moraes) inclui Bolsonaro no inquérito das fake news em função de ataques aos ministros da corte e disseminação de informações falsas sobre urnas eletrônicas.

EP-2: Reforço - Ação concomitante

- Abertura de investigação, no TSE, sobre Bolsonaro por disseminar notícias falsas sobre o sistema eleitoral brasileiro;
- Abertura de investigação, no STF, sobre Bolsonaro por disseminar notícias falsas sobre o sistema eleitoral brasileiro.

EP-3: Reforço - Reação do TSE

- Alexandre de Moraes pediu ao TSE que analise possível campanha eleitoral antecipada por parte de Anderson Torres, Ministro da Justiça, por participação em live de Bolsonaro em 29 de julho;
- Recebimento de ofício, pelo Corregedor-geral do TSE (Luis Felipe Salomão), com pedido do STF (Alexandre de Moraes) para análise de campanha antecipada por parte de Anderson Torres.

EP-4: Reforço - Reação do STF

- Os ataques do presidente aos ministros do STF e a disseminação de notícias falsas sobre as urnas eletrônicas

-
- motivaram a inclusão, que foi pedido feito pelo TSE;
- STF (Alexandre de Moraes) inclui Bolsonaro em inquérito das fake news.

Essa rodada é composta exclusivamente por episódios de reforço, inclusive um de ação concomitante, em que TSE e STF abrem investigações paralelas sobre os mesmos fatos. As cortes se reforçam nas duas direções: o TSE pede a inclusão de Bolsonaro no inquérito conduzido no STF, e o STF, por sua vez, encaminha ao TSE a análise de condutas correlatas. A ausência de contradição, inércia ou emendamento aponta para uma atuação coordenada das duas cortes no combate a campanhas de desinformação e na defesa institucional do sistema eleitoral.

Fonte: Elaboração dos autores.

A Tabela 4 detalha as rodadas selecionadas, indicando os episódios correspondentes, a qualidade da interação em cada um e um diagnóstico da qualidade geral de cada rodada. Nesta proposta de modelo de análise, a ordenação cronológica dos episódios é considerada em conjunto com a classificação da qualidade da interação, permitindo uma análise sistemática de cada rodada.

Como se pode verificar, uma mesma rodada de interação pode compreender interações com qualidades diferentes – com episódios por vezes conflitivos, e por vezes de reforço. Assim, em alguns casos, o efeito final produzido pelas instituições judiciais na governança eleitoral pode resultar da repetição de uma mesma qualidade de interação. Esse é o caso do Inquérito das *Fake News*, em que todos os episódios foram classificados como reforço. Em outras palavras, TSE e STF se reforçaram mutuamente em todas as oportunidades de interação. Em outros casos, em que há diversidade na qualidade das interações, o produto final da rodada resulta da qualidade predominante nos episódios a ela associada e do desfecho produzido pela rodada, como observado nas rodadas sobre *Fidelidade partidária*, *Verticalização das coligações* e *Cassação da chapa Dilma-Temer*.

7 CONCLUSÃO

Este artigo buscou mapear e tipificar a relação entre TSE e STF na governança eleitoral brasileira a partir de um conjunto de episódios de interação documentados em cobertura midiática entre 1994 e 2023.

A partir da ideia de governança interativa, argumentamos que a relação entre essas cortes não se reduz a uma unidade monolítica nem a uma hierarquia de controle puro, mas configura uma governança na qual a interação entre os tribunais é constitutiva dos efeitos produzidos na elaboração e aplicação das regras do jogo político. Essa abordagem revelou, empiricamente, padrões múltiplos. Para capturar essa multiplicidade, propusemos uma operacionalização baseada em episódios e rodadas de interação, classificando-os quanto à qualidade da interação (reforço, emenda, contradição, inércia e ausência de decisão) e desagregando-os por ano, área temática, tipo e forma de decisão (formal e informal, monocrática e colegiada) e ordem de atuação (quem age e quem reage).

No plano mais amplo da dinâmica institucional, os dados sugerem que o STF atua como o reagente na maioria dos episódios, alinhado às expectativas derivadas da distribuição formal de competências. Há, contudo, variações temporais notáveis em que o TSE assume maior saliência como ator reativo. A forma de decisão — colegiada *versus* monocrática — também apresenta padrões diferenciados conforme o lugar ocupado na interação: o TSE tende a adotar decisões monocráticas com maior frequência quando é o iniciador, e tende a reagir de forma colegiada, enquanto o STF, ao reagir, muitas vezes o faz via decisões individuais, particularmente em liminares. Esses contrastes indicam que a forma da atuação judicial se entrelaça com a posição na cadeia interacional, sugerindo uma lógica estratégica e contextualizada, não apenas formal.

Quanto à qualidade da interação, os padrões variam substancialmente por área temática. Enquanto, no agregado, os dois maiores temas “integridade de candidatos e políticos eleitos” e “gestão das eleições” apresentam frequências similares de reforço, contradição e emendamento, comportamentos mais homogêneos emergem quando desagregamos os episódios em temas específicos. Em eventos ligados à integridade e regulação de competidores — exemplificados pela cassação de chapas e impugnação de mandatos —, predomina maior incidência de contradição em relação ao reforço.

Quando está em jogo o futuro político de integrantes habituais da competição, o TSE tende a adotar postura mais restritiva, enquanto o STF tende a alterar os desfechos da corte eleitoral com mais frequência do que em outros

temas. E quando esses temas envolvem a regulação dos competidores, abre-se espaço significativo para disputas interpretativas entre as duas cortes, como nas discussões sobre financiamento de campanha e verticalização. Esses episódios sugerem que decisões capazes de afetar diretamente a competição entre atores políticos e as regras de articulação partidária tendem a desencadear conflito institucional e ajustes táticos (inércia e emendamento).

Em contrapartida, nos temas associados à ampliação da cidadania — como as decisões sobre passe livre em dia de eleição, regulação de biometria e participação de minorias — o reforço supera a contradição, e a inércia e emenda aparece de forma menos dominante, indicando convergência institucional quando o foco recai sobre acesso e operacionalização do direito de participação política.

Já nos episódios relacionados a ameaças institucionais ou à democracia, concentrados sobretudo nos últimos anos — como o inquérito das *fake news*, ameaças à democracia e ao sistema de votação — a interação assume um caráter de reforço quase hegemônico, com pouca dissensão explícita ou modificações no desfecho produzido a partir das interações. Entre as analisadas, é a esfera de maior unidade institucional, frequentemente mobilizada em favor da proteção do sistema eleitoral e do próprio Judiciário como *locus* da governança eleitoral.

Este artigo contribui em duas dimensões. Primeiro, expande o campo de estudos judiciais ao analisar a interação entre suas instituições e, em particular, do STF e TSE. Nesse sentido, desenvolve o conceito de governança interativa, evoluindo de diagnósticos unívocos de dominância ou unidade institucional entre estas cortes ao mostrar empiricamente que há multiplicidade interacional dependendo do tema e da posição na interação. Introduce e operacionaliza uma tipologia de episódios e rodadas de interação, com uma medida de qualidade que diferencia reforço, emenda, contradição, inércia e ausência de decisão. Em segundo lugar, apresenta evidência sistemática da heterogeneidade temática dessas interações, demonstrando que os padrões de concordância e desacordo não são uniformes, mas estruturados em torno de dimensões substantivas distintas, incorporando características colegiais e temporais na análise. Dessa forma, oferecer uma visão mais dinâmica e nuançada da governança judicial eleitoral.

Entre as limitações, cabe destacar duas. A primeira é o recorte baseado em cobertura midiática: ele privilegia as saliências e as escolhas editoriais do veículo quanto ao que publicizar e pode não captar interações menos visíveis. A segunda é o caráter descritivo da análise, que não permite avançar sobre as causas dos padrões identificados nem determinar quais dos elementos examinados se correlacionam, com maior ou menor consistência, às qualidades de interação. Esse passo poderá ser objeto de análises econométricas multivariadas em trabalhos futuros.

Por fim, agendas futuras poderiam dedicar-se a explicar por que os padrões de interação se diferenciam conforme os temas. Uma linha é investigar o papel do *lobby* político e da pressão de atores diretamente afetados nas disputas sobre temas de integridade e competição — por que casos que atingem politicamente atores individuais geram mais contradição do que regulações abstratas de cidadania? Outra é entender até que ponto os tribunais são mais sensíveis à *accountability* individual (como em cassações e impugnações) do que à regulação disposta de forma generalizada, e como essa sensibilidade modula decisões de reforço, emenda ou inércia.

REFERÊNCIAS

- Arantes, R., & Martins, R. (2022). Does the before influence the after? Career paths, nominations, and votes of the STF justices. *Brazilian Political Science Review*, 16(3), e0005. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202200030004>
- Arguelhes, D. W. (2015). Como aumentar a imparcialidade do Supremo em relação ao TSE. In J. Falcão (Org.), *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate* (pp. 79-95). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Arguelhes, D. W., & Hartmann, I. A. (2017). Timing control without docket control: how individual justices shape the Brazilian Supreme Court's agenda. *Journal of Law and Courts*, 5(1), 105-140. <https://doi.org/10.1086/690195>

- Arguelhes, D. W., & Ribeiro, L. M. (2016). Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Revista Direito GV*, 12(2), 405-440. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201617>
- Arguelhes, D. W., & Ribeiro, L. M. (2018a). Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, 37(1), 13-32. <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010003>
- Arguelhes, D. W., & Ribeiro, L. M. (2018b). "The Court, it is I"? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*, 7(2), 236-262. <https://doi.org/10.1017/S2045381718000072>
- Bispo, N. H. (2023). *A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?* [Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-22082023-121227>
- Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. (1965, 15 julho). Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm
- Marchetti, V. (2008). Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Dados*, 51(4), 865-893. <https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmd93BGP9xnSfTXGSb9wG/?format=pdf>
- Marchetti, V. (2012). Electoral governance in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6, 113-133. <https://doi.org/10.1590/1981-3898201200010006>
- Marchetti, V. (2015). *Justiça e competição eleitoral* (2ª ed.). Santo André: Editora UFABC.
- Moreira, S. T. (2024). *Ideologues and strategists? The judicial behavior of Brazil's Supreme Court justices from 2010 to 2018: an empirical investigation* [Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27. <https://doi.org/10.1177/0192512102023001001>

Sadek, M. T. A. (1995). *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos.

Silva, M. (2018). Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012–2017). *Novos Estudos CEBRAP*, 37(1). <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010001>

Gabriela Fischer Armani: Doutoranda em Ciência Política no Departamento de Governo da Universidade de Harvard. Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora afiliada do Weatherhead Center for International Affairs, do Institute for Quantitative Social Sciences e do grupo de pesquisa Judiciário e Democracia (JUDE). E-mail: gfischerarmani@g.harvard.edu.

Helena Hime Funari: Graduada em Direito pela FDUSP, mestre pelo DCP-USP, doutoranda por FGV Direito São Paulo e por Yale Law School. Pesquisadora do grupo de pesquisa Judiciário e Democracia (JUDE). E-mail: funarilena@gmail.com

Júlia Rodrigues dos Santos: Graduada em Direito pela FDUSP, mestranda em direito pela FDUSP (com período como bolsista Capes). Pesquisadora do grupo Constituição, Política e Instituições (copi - USP). E-mail: jurodrigues.san@gmail.com.

Daniel Vieira Bogéa Soares: Doutorando em Comparative Constitutional Law em University of New South Wales (UNSW), Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: dvbs@gmail.com.

Data de submissão: 31/07/2025

Data de aprovação: 17/06/2026