



Universidade Federal
de Campina Grande

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANDRÉ MOTTA DE ALMEIDA

O CONTENCIOSO ELEITORAL COMO ELEMENTO
DE QUALIDADE DA DEMOCRACIA:
ENTRE SHAKESPEARE E AGATHA CHRISTIE

CAMPINA GRANDE/PB

2019

ANDRÉ MOTTA DE ALMEIDA

**O CONTENCIOSO ELEITORAL COMO ELEMENTO DE QUALIDADE DA
DEMOCRACIA:
ENTRE SHAKESPEARE E AGATHA CHRISTIE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Gabriela Tarouco

CAMPINA GRANDE/PB

2019

A447c

Almeida, André Motta de.

O contencioso eleitoral como elemento de qualidade da democracia: entre Shakespeare e Agatha Christie / André Motta de Almeida. – Campina Grande, 2019.

86 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

"Orientação: Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco".

Referências.

1. Contencioso Eleitoral. 2. Qualidade da Democracia. 3. Modelo de Governança Eleitoral. 4. Direitos Políticos. I. Tarouco, Gabriela da Silva. II. Título.

CDU 342.8(043)

ANDRÉ MOTTA DE ALMEIDA

**O CONTENCIOSO ELEITORAL COMO ELEMENTO DE QUALIDADE DA
DEMOCRACIA:
ENTRE SHAKESPEARE E AGATHA CHRISTIE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 28 / 06 / 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Gabriela da Silva Tarouco (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Kelly Cristina Soares (Examinadora Interna)
Universidade Federal da Paraíba

Prof. Dr. Pedro Gustavo de Sousa Silva (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico, em memória, esse trabalho aos meus pais Silvestre e Zizi, bússula que desde a mais tenra idade demonstraram a relevância do conhecimento para a minha vida.

Dedico, em vida, ao amigo de ontem, hoje e de sempre Marcelo Weick que com exemplos, palavras e gestos fez com que o conhecimento acadêmico permanecesse vivo em mim.

E dedico, para o pós vida, às minhas doces e ternas filhas Ana Cecília e Ana Beatriz que nunca negaram o sorriso, o beijo e o abraço que se transformaram em cada palavra dessa obra.

Em que pese o caráter introspectivo que um trabalho de tal jaez exige, cumpre, por dever de retidão e justiça, agradecer.

Agradeço,

À minha orientadora, Gabriela Tarouco, que com tenacidade intelectual e paciência estóica me conduziu até aqui.

Às minhas Laisa e Júlya, por fazer do tumulto e do caos a paz que a pesquisa necessitava.

A todos os professores do Programa do Mestrado, que trouxeram ensinamentos múltiplos, de cuidado, de zelo, de carinho e de respeito com cada aluno, com cada aula, com cada presença e em toda ausência, em especial ao co-orientador Prof. Clóvis Melo pelas gentis e pertinentes manifestações. Obrigado Prof^ª. Kelly Soares, Prof. Leon Victor e Prof. José Maria Nóbrega. Todos gigantes no ser e no saber!

Aos diletos e intrépidos colegas da primeira turma do Mestrado de Ciência Política, André Gustavo, André Lucena, Alexandre, Bernadete, Cássio, Jimmy, John, José João, Lígia, Luciano, Marcel, Thainná e Thiciane. O péssimo café da UFCG era bem menos amargo com a companhia de vocês. #tamojuntoemisturado

Muito obrigado a todos!

“Las elecciones son la institución fundamental de la democracia.”

(Adam Przeworski)

“Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están em el aire.

En el aire están las palabras.”

(José Ortega y Gasset)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar como atua o sistema de contencioso eleitoral em funcionamento no Brasil, favorecido pelo desenho institucional do modelo de governança adotado. Através de uma revisão bibliográfica sobre os direitos políticos, a qualidade da democracia e ainda sobre o modelo de governança eleitoral brasileiro, principalmente na dimensão do *rule adjudication*, apontam-se algumas características próprias do nosso sistema de resolução de litígios eleitorais, mormente através de dois estudos de caso das eleições presidências no Brasil. Descreve-se o histórico e atribuições da Justiça Eleitoral, as formas pelas quais o contencioso ocorre, dentro da visão de que as eleições precisam ocorrer dentro de pilares de integridade para a realização de forma livre e justa, do modo a garantir a legítima representatividade da Democracia.

Palavras-chave: Contencioso Eleitoral; Qualidade da Democracia; Modelo de Governança Eleitoral; Direitos Políticos.

ABSTRACT

The present work aims to evaluate how the electoral litigation system in Brazil operates, favored by the adopted institutional governance model. Through a bibliographical review of political rights, the quality of democracy and the Brazilian electoral governance model, especially in the field of rule adjudication, some facets of our electoral dispute system are pointed out. The history and attributions of the Electoral Justice, the ways litigation takes the place are described throughout the perspective that elections have to occur between pillars of integrity by fairness and liberty, to finally ensure the legitimacy of democratical representation.

Keywords: Electoral Litigation; Quality of Democracy; Electoral Governance Model; Political Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AIRC – Ação de Impugnação de Registro de Candidatura
- AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral
- AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
- DUDH – Declaração dos Direitos Humanos
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MPE – Ministério Público Eleitoral
- PDT – Partido Democrático Trabalhista
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
- PT – Partido dos Trabalhadores
- PIDCP - Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
- RCED – Recurso Contra Expedição de Diploma
- RES – Resolução do Tribunal Superior Eleitoral
- SADP - Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral
- TRE – Tribunal Regional Eleitoral
- TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	OS DIREITOS POLÍTICOS, OS DIREITOS HUMANOS E A INTEGRIDADE ELEITORAL: NOÇÕES PRELIMINARES	16
2.1	AS GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E OS DIREITOS POLÍTICOS	16
2.2	A INTEGRIDADE ELEITORAL: CONCEITO E ELEMENTOS	19
3	DEMOCRACIA, QUALIDADE DA DEMOCRACIA E AS ELEIÇÕES	22
3.1	UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE DEMOCRACIA	26
3.2	QUALIDADE DA DEMOCRACIA: QUESTÕES GERAIS	29
3.3	QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ELEIÇÕES	32
4	A GOVERNANÇA ELEITORAL NO DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO	32
4.1	DA RELEVÂNCIA DA GESTÃO ELEITORAL PARA A DEMOCRACIA	32
4.2	HISTÓRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL	34
4.3	DA ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL	36
4.4	DO ORGANISMO ELEITORAL NO BRASIL	40
4.5	DAS DIMENSÕES DE GOVERNANÇA ELEITORAL	42
4.6	PRINCÍPIOS DOS ORGANISMOS ELEITORAIS	46
5	O SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ELEITORAIS NO BRASIL 50	
5.1	CONCEITOS PRELIMINARES: DIREITO ELEITORAL, PROCESSO ELEITORAL E CONTENCIOSO ELEITORAL	50
5.1.1	Direito eleitoral	50
5.1.2	Princípios do processo eleitoral	51
5.2	O CONTENCIOSO ELEITORAL: ORIGEM E RELEVÂNCIA	52
5.3	SISTEMAS DE CONTENCIOSO ELEITORAL NO DIREITO COMPARADO	54
5.4	DA CLASSIFICAÇÃO DO CONTENCIOSO ELEITORAL BRASILEIRO	57
5.5	DA TIPOLOGIA DA PRETENSÃO CONTESTATÓRIA: AÇÕES ELEITORAIS, IMPUGNAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E RECLAMAÇÃO	58
6	O CONTENCIOSO ELEITORAL: ESTUDOS DE CASO	62

6.1 HERCULE POIROT DESEMBARCA NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: A AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL 194358 (CHAPA DILMA- TEMER)	62
6.2 SER OU NÃO SER, EIS A QUESTÃO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA: CASO LULA	68
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
APÊNDICE	84

1 INTRODUÇÃO

Após a terceira onda de democracia, a partir de 1970 em países da Europa, África e América Latina e antiga URSS, que proporcionou uma considerável mutação de regimes autoritários para regimes democráticos ou em transição, o passo seguinte foi desenvolver parâmetros de análise do novo cenário de competição eleitoral.

A pesquisa acadêmica em apreço pretenderá avaliar esse novo desenho político, onde não basta, só e só, alijar os militares ou autocratas do poder, cumpre, ainda, avançar e muito na aferição dos critérios fiadores da democracia representativa.

O ponto central da pesquisa diz respeito ao contencioso eleitoral dentro da dimensão do *rule adjudication* compreendendo que dentro do ciclo eleitoral a resolução de litígios apresenta papel cada vez mais relevante, de modo a promover eleições justas e livres.

Tal afirmação, por sua vez, poderá ser verificada em situações demasiado concretas, como a dos estudos de caso que serão apreciados, quais sejam, o julgamento da Ação de Investigação Judicial Eleitoral que avaliou supostas condutas ilícitas da chapa DILMA-TEMER vencedora da eleição presidencial de 2014 e do indeferimento do registro de candidatura do ex-presidente Lula, por ocasião da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura oposta em seu desfavor, que reverberaram por todo o processo eleitoral, diante do provável impacto na participação e competição política.

Neste oriente, na medida em que o modelo de governança eleitoral do Brasil incentiva a judicialização da política, qual a relevância dos órgãos de gestão eleitoral nesse processo? Qual a relevância do contencioso eleitoral num contexto de litigiosidade crescente para a arena democrática? Como está estruturado o contencioso eleitoral atualmente, no Brasil e no mundo?

O objetivo geral da pesquisa reside em descrever o modelo de resolução de litígios existente, verificando a sua relevância para a higidez do processo eleitoral e para a participação e competição política.

Os objetivos específicos são: descrever como os direitos políticos se inserem nos direitos humanos; apontar como os direitos políticos se aliam aos conceitos e elementos de integridade eleitoral; estabelecer o papel fundamental de eleições livres, justas e igualitárias na dimensão de qualidade da democracia, como sua condição *sine qua non*; descrever o modelo de Justiça Eleitoral adotado no Brasil, a partir de apanhado histórico, da formação e competência; analisar os sistemas de resolução de conflitos existentes, a partir de elementos do direito eleitoral, derivando para classificação e tipologia; avaliar, com base em

casos concretos, o funcionamento do contencioso eleitoral do Brasil e sugerir possíveis impactos no jogo político.

A importância teórica do trabalho é patente por se tratar o contencioso eleitoral de um ator da disputa pré, concomitante e pós eleitoral, que tem se tornado cada vez mais frequente, por diversas razões, que oportunamente serão abordadas, de maneira que a presente pesquisa justifica-se pela tentativa de avaliar o estado da arte do papel de tal *player* para garantir eleições sem fraudes ou manipulações, conferindo letigimidade ao vencedor, bem assim gerando maior confiança no processo de escolha democrática.

No que tange à importância prática da pesquisa também deve-se compreender presente posto cotejar aspectos teóricos da participação e competição política com estudos de caso emblemáticos para arena política recente no Brasil, permitindo uma coligação resistente entre o plano do ser e o do dever ser.

Em síntese, a proposta é desencadear uma análise crítica do sistema de contencioso eleitoral, que se desenvolvido à margem de critérios legais e políticos firmes, pode representar um sinal de fragilidade à democracia representativa.

Para tanto, será utilizada farta pesquisa bibliográfica, através de estudiosos da temática do trabalho, bem como o estudo de caso específicos sintomáticos para melhor compreensão do modelo de contencioso eleitoral pátrio.

Desta forma, o trabalho restará dividido em cinco capítulos. Inicialmente, será realizada uma abordagem sobre os direitos políticos à luz dos direitos humanos, tratando, ainda, no mesmo primeiro capítulo sobre o conceito e elementos da integridade eleitoral.

Na sequência, o segundo capítulo discorrerá sobre uma discussão da democracia fazendo um apanhado geral do regime, derivando para fixação de critérios da qualidade da democracia e como a eleição atua nessa avaliação de boa ou ruim democracia.

No terceiro capítulo, a abordagem será quanto ao modelo de governança eleitoral do Brasil, iniciando por destacar a relevância da gestão eleitoral, e daí analisando a Justiça Eleitoral brasileira, ressaltando que a sua origem tem por estopim um contexto de manipulações e fraudes eleitorais que levaram a criação de uma justiça especializada. Ainda neste capítulo será tratado da organização e formação da justiça eleitoral, das dimensões da governança eleitoral e por fim dos princípios dos organismos eleitorais.

Por ocasião do quarto capítulo será abordado o sistema de resolução de conflitos, iniciando com conceitos preliminares afetos ao direito eleitoral, ingressando na origem e relevância do contencioso eleitoral para a garantia de uma eleição livre e justa. Será realizada uma análise do sistema de contencioso de forma comparada, bem como descritas

classificações e alguns tipos específicos presentes no ordenamento jurídico-político do Brasil.

No quinto, e último, será a oportunidade de abordar dois casos paradigmáticos para abordar a competição e participação política no âmbito do contencioso eleitoral. O primeiro estudo de caso será o julgamento da Chapa Dilma-Temer no Tribunal Superior Eleitoral, com ênfase nos aspectos de uma competição eleitoral livre e justa. O segundo caso a ser avaliado será o da Ação de Impugnação do Registro de Candidatura do ex-presidente Lula, que à época liderava as pesquisas de intenção de voto, e que, em tese, afetariam a participação política no processo eleitoral.

Eis, em apertada síntese, os objetivos, a relevância e os aspectos estruturais do trabalho que se inicia.

2 OS DIREITOS POLÍTICOS, OS DIREITOS HUMANOS E A INTEGRIDADE ELEITORAL: NOÇÕES PRELIMINARES

O exercício dos direitos políticos, sob o pálio dos direitos humanos conquistados ao longo de séculos, demanda avaliação e aprimoramento constante tendente a evitar retrocessos. Busca-se nesse capítulo introdutório deixar patente que uma série de *standards* internacionais estão habilitados a ofertar elementos de integridade eleitoral que promovam a consecução efetiva dos direitos políticos.

2.1 AS GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E OS DIREITOS POLÍTICOS

A possibilidade da participação e competição política só é possível a partir da concepção dos direitos humanos e dos direitos políticos. Tais direitos são conquistas da sociedade dentro de uma continuidade histórica.

Marshall (1950) aponta que a declaração dos Direitos Humanos é momento central do desenvolvimento e conquista do cidadão face o poder do Estado, classificando os direitos em civis, políticos e sociais e nessa perspectiva de contínua aquisição de direitos traça as seguintes gerações.

Os direitos civis seriam aqueles relativos à personalidade do indivíduo, tais como, liberdade pessoal, de pensamento, de religião entre outros. Exigem uma abstenção do Estado frente a ação do cidadão. Já os direitos políticos são os atinentes a uma participação nos assuntos de interesse do cidadão, enquanto agente de uma coletividade, na formação da própria vontade do estado dentro da democracia representativa. Estão envoltos os direitos eleitorais, os direitos de associação aos partidos políticos. Os direitos que garantem a obrigação do Estado no sentido de prover determinadas necessidades do cidadão são denominados de direitos sociais. São eles o direito ao trabalho, à assistência, à saúde e correlatos (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 2010:354).

Picado chega a conceituar direitos políticos como o conjunto de atributos da pessoa que garantem a participação efetiva como cidadão de um Estado específico, sendo nesse contexto, faculdades ou titularidades, que em conjunto, importam em amplo exercício da participação política. Elenca como integrantes dos direitos políticos o direito ao voto, o direito de ser eleito, o direito de participar do governo e exercer funções públicas e o direito de petição (2007:48-51).

Não se pode tratar de democracia representativa estando alheio às conquistas dos direitos políticos, posto tratar o regime democrático notadamente de um espaço social garantidor do respeito à liberdade do homem e ao controle e exercício do poder (ARROYO 1994;171).

Nessa seara as conquistas políticas advindas de textos normativos internacionais ganham enorme relevância para seguridade da cidadania e dos demais direitos dela decorrentes, tais como, o sufrágio universal, direto e secreto.

Como aponta Goodwin-Gill:

El ideal de la democracia y el derecho a toda persona a participar en el gobierno de su país están claramente establecidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Concretamente, el tercer apartado de ese artículo, conforme al cual «La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público», constituye una afirmación directa del principio de la democracia representativa, considerado cada vez más en la actualidad como una condición esencial de la legitimación del poder en el seno de la comunidad de Estados (2006;105).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos já inicia seu texto com um preâmbulo¹ que denota e institui o princípio democrático como central na feitura do tecido social reconhecendo a dignidade humana como fundamento da liberdade, da justiça e da paz.

Sem participação e inclusão cidadã que são garantidos a partir da liberdade humana, não se pode asseverar existir justiça e paz, posto justiça ser medida do justo dentro daquilo que o conjunto social entende como a ação ou omissão adequada para aquele contexto, enquanto paz só existe na perspectiva de aquiescência de regras de conduta que foram homologadas pelos cidadãos através do processo democrático.

Ao reconhecer no artigo primeiro² que todos os homens são dotados de razão e consciência a DUDH fixa as bases para que o cidadão seja senhor dos destinos de sua comunidade participando das escolhas políticas.

No percurso da DUDH é possível identificar diversas passagens a diagnosticar pilares dos direitos humanos na ótica dos direitos políticos. Contudo, o artigo 21³ trata

¹ Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

² Artigo 1 Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

³ Artigo 21 I) Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. II) Todo o homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. III) A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

diretamente dos direitos políticos ao firmar o direito de participação na gestão da coisa pública por si ou por outros, por meio de eleições periódicas e legítimas, com o sufrágio universal, por voto secreto.

Por sufrágio universal tem-se o aspecto da participação mais ampla possível para legitimar o processo democrático de escolha ao ter por escopo o acesso de todos os adultos ao voto. A periodicidade da eleição permite ao cidadão realizar a *accountability* vertical e premiando aqueles que atuam de forma satisfatória aos interesses do corpo eleitoral, ao mesmo tempo em que pune aqueles que se afastam desse objetivo. Já a legitimidade da eleição é a garantia de que o processo eleitoral transcorra apartada de fraudes e abusos do poder - econômico, político, comunicativo – estando guardada por preceitos éticos e morais. Por voto secreto é o mecanismo de permitir a escolha livre e desembaraçada do eleitor, sem coações físicas ou sociais.

Assim o direito internacional começa a estabelecer os critérios e condições para a realização de eleições livres e justas, que constituem um caminhar longo no dizer de Goodwin-Gill que perfaz:

(...) legislación y administración, inclusive la delimitación de las circunscripciones y las comisiones electorales; derechos e inscripción de los electores; educación cívica e información del elector; candidatos, partidos políticos y organización política; campañas electorales, inclusive los derechos humanos y el entorno electoral, el acceso a los medios informativos y la cobertura pro éstos; escrutinio, vigilancia y resultados; y brevemente, demandas y resolución de los litígios (2006;108).

Por eleições livres e justas entende Freidenberg:

(...) cuando no hay restricciones normativas para competir, cuando hay libertad para que las candidaturas y sus seguidores puedan movilizarse para conseguir votos y cuando los votantes experimentan poca o ninguna coerción em el ejercicio de su voto. Esto significa que existe una alta dosis de libertad de expresión, movimiento y asociación en la vida política. Las elecciones son “justas” cuando la autoridade es neutral, competente y eficaz contra el fraude y en el conteo de los votos; cuando la policía, el ejército y la corte tratan a los candidatos de manera imparcial; cuando los competidores acceden a los médios y recursos públicos de manera equitativa; cuando los distritos y reglamentos electorales no ponen sistemáticamente en desventaja a la oposición; cuando todos los adultos pueden votar y cuando hay un procedimiento claro e imparcial para resolver reclamos y disputas (2017:1099).

Desde já observa-se a preocupação com o exercício do voto dentro de um ciclo amplo de atividades e atribuições, o que se verá de forma mais detalhada em outros capítulos, dentre as quais o aspecto central deste trabalho da resolução de litígios.

Outro diploma normativo fundamental para garantir os direitos políticos dentro do contexto dos direitos humanos foi o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos datado de dezembro de 1966 e ratificado no âmbito interno pelo Brasil em 1992. O PIDCP em seu artigo 25⁴ praticamente reitera os direitos de participação, através do sufrágio universal e secreto, acrescentando o aspecto da igualdade do voto, ou seja, que os eleitores são dotados do mesmo peso no exercício do voto, dentro do princípio *one man, one vote*.

Paralelamente aos textos internacionais, que tinham caráter mais indicativo, sem força vinculativa, seria necessário enxertar no âmbito da legislação interna os preceitos informadores do exercício da cidadania, garantindo a participação e a competição política. Se fazia imperioso levar aos textos constitucionais tais pilares. Nesse diapasão Miranda atesta:

O constitucionalismo moderno viria introduzir um dado novo. Propondo-se, simultaneamente, garantir a liberdade e relegitimar o poder, elevaria a eleição a instrumento periódico de escolha dos governantes; através dela, criaria uma relação constante com os governados – a representação política; e instituiria o sufrágio individual, direto ou indireto (em vez de sufrágio orgânico), tanto devido a uma visão, individualista do mundo como devido a os antigos laços grupais vindos da Idade Média já se terem esbatido perante os laços mais fortes criados pelo poder centralizador e pelo sentimento nacional (2012:3).

O exercício dos referidos direitos políticos, ínsitos ao ser humano, especificadamente aqueles relacionados às eleições, é regulado em cada país de maneira variável de forma a promover, com maior ou menor eficiência, o que a literatura contemporânea da ciência política vem chamando de integridade eleitoral, e que será objeto de apreço no capítulo seguinte.

2.2 A INTEGRIDADE ELEITORAL: CONCEITO E ELEMENTOS

Padrões internacionais da qualidade das eleições inspiram a definição de integridade eleitoral (IDEA, 2011; NORRIS, 2014). No Brasil esta questão aparece já na Constituição Federal. O preceito democrático plasmado na Carta Política de 1988 do sufrágio

⁴ Artigo 25 Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

universal⁵ ocorre através de eleições periódicas, justas e livres. Para tanto o processo eleitoral não se perfaz de meros aspectos procedimentais. Ao revés, impõe mecanismos que preservem a sua higidez e correção.

A confiança do eleitor no processo eleitoral, com base em critérios de isonomia no tratamento aos contendores, faz da eleição um marco fundamental de uma democracia estável, conferindo legitimidade ao vencedor do certame (TERAN, 2015:135).

Portanto, a ciência política estabelece a integridade eleitoral como ponto nodal no arcabouço institucional responsável por garantir avanços no continuum democrático de modo a evitar retrocessos.

De início impende advertir a impossibilidade de se apontar um modelo ou padrão de arquitetura institucional perfeito e acabado para aplicação genérica, devendo ser observados diversos fatores, tais como, tipo de órgão eleitoral, estrutura, competências entre outros aspectos.

Deve se advertir que a arquitetura institucional tendente a preceitos de integridade eleitoral tem relação direta com o contexto político, como, por exemplo, o tipo de regime. (NOHLEN, 2015:67). Por arquitetura eleitoral o citado autor descreve:

Respecto a la arquitectura institucional, en un principio, parece claro lo que se entiende por este concepto en el ámbito electoral: órganos electorales, normas, convenciones y formas de interacción que regulan el proceso electoral (2015:71).

A integridade eleitoral assim configuraria a aplicação de convenções internacionais, através de normas globais de uso universal aos Estados soberanos durante todo o ciclo eleitoral, que engloba desde o período pré-eleitoral, a campanha o dia da eleição e por fim os resultados advindos do dia da votação (COMA; NOHLEN; FRANK, 2015:39).

Depreende-se do conceito acima 3 elementos essenciais à integridade eleitoral: a) normas globais; b) universais; e c) observância durante todo o ciclo eleitoral. As partes indicadas são tidas como fundamentais para a promoção das perseguidas eleições livres e justas de modo a atingir níveis satisfatórios de qualidade da democracia.

Por oportuno, relevante mencionar preceitos implícitos como bem advertem Coma, Nohlen e Frank:

De este modo, principios de eficacia, eficiencia, inclusión, transparencia, igualdad, honestidad y precisión pueden ser reconocidos como valores potencialmente importantes que subyacen a la noción general de la integridad electoral (2015:42).

⁵ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, (...).

No dizer de Nohlen (2015:70) são duas as dimensões que perfazem a integridade eleitoral. A primeira dimensão diz respeito ao seu caráter integrador, por englobar todas as etapas do ciclo eleitoral, envolvendo desde a legislação eleitoral aplicável, passando pela escolha das autoridades eleitorais, pela organização da votação, e colheita do resultado e respectiva fiscalização. Já a segunda dimensão contempla o pilar ético na conduta dos envolvidos no processo eleitoral, garantindo a honestidade, com base em valores democráticos.

Noutro giro, se não há lesão a normas que regulamentam a eleição, se são respeitados os procedimentos eleitorais fixados na lei ou na constituição, evitando manipulações ou fraudes pode se afirmar presente a integridade eleitoral (NOHLEN, 2015:70).

Destarte, a Integridade Eleitoral apresenta-se como ponto de partida para a avaliação dos Organismos Eleitorais, sendo aquela garantida por alguns mandamentos que Alvim (2015:219) aponta como sendo: 1) a garantia de liberdade para o exercício do sufrágio; 2) a estrita observância da legalidade da disputa; 3) o reconhecimento da autenticidade de seus resultados; 4) a certeza de imparcialidade e firmeza na condução das eleições pelos órgãos de administração e jurisdição eleitoral; 5) e a preservação da igualdade de oportunidade entre os candidatos que se submetem à escolha popular.

Sem maior esforço, vê-se que o contencioso eleitoral, que tem por escopo a resolução de conflitos eleitorais, é parte integrante do conjunto de elementos avaliados para referendar os processos eleitorais a partir de critérios de integridade eleitoral.

Inevitável para discussão de integridade eleitoral em dado momento e contexto social que haja minimamente preceitos básicos de democracia que assegurem a participação e competição política nas eleições, o que será abordado a seguir.

3 DEMOCRACIA, QUALIDADE DA DEMOCRACIA E AS ELEIÇÕES

Apesar de fundamental, a integridade eleitoral é apenas um dos vários elementos necessários à democracia, presente nas suas várias definições, desde as mínimas até as mais exigentes. Este capítulo discute a relação entre democracia, qualidade da democracia e eleições.

3.1 UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE DEMOCRACIA

Embora se observe a preocupação crescente da ciência política com sinais desabonadores de ampliação de mecanismos autoritários é o regime democrático o de maior interesse em função da sua fundamentalidade (LEVISTKY; ZIBLATT, 2019; INNERARITY, 2017; RUNCIMAN, 2018).

O conceito de democracia tem sido ampliado ao longo do processo histórico de sua formação, resultando assim, em várias definições em torno do mesmo termo (MOISÉS, 2010). Porém, os muitos esforços de estudiosos e filósofos, traçados durante mais de 2 mil anos, no sentido de debater a teoria democrática, resultaram em muitas contradições entre os próprios estudiosos. Tais diferenças fizeram com que o termo democracia perdesse seu sentido original, dando espaço para definições que melhor se adequassem as condições (DAHL, 2010; 2016).

Em seu sentido clássico, democracia significa “governo do povo” (ROSENFELD, 1994). Essa definição atribuída a Aristóteles pressupõe a existência de um governo garantidor de igualdade de direitos a todos os cidadãos considerados soberanos (BOBBIO, 2010). Percebe-se dessa forma que, desde a Grécia antiga, as bases da democracia estão intrinsicamente ligadas aos ideais de liberdade e igualdade, tendo esses termos significados diferentes, dependendo do momento histórico.

Dentre os muitos debates em torno da teoria democrática, surgiram alguns estudiosos que passaram a criticar a definição original de democracia como “governo do povo”. Destaca-se dessa forma, o economista Joseph Schumpeter (2017), com sua obra clássica “Capitalismo, Socialismo e Democracia”. Para ele a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo eleito pelo povo. O autor enfatiza a competição eleitoral entre as elites políticas como uma das principais características do processo democrático, ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio

de disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores.” (SCHUMPETER, 2017:339). A elite defendida por Schumpeter decidiria sobre assuntos de interesse da sociedade, por ela não possuir capacidade de decidir sobre assuntos complexos. Para o autor, em primeiro lugar, não existe um bem comum social, pois como a sociedade é formada por indivíduos e grupos, o bem comum teria significados diferentes. Em segundo lugar, mesmo que houvesse um bem comum social, os diversos indivíduos e grupos de interesse pensariam soluções diferentes para o mesmo tema.

Com isso, Schumpeter se apropria de uma definição minimalista para o conceito de democracia, marcada pela existência de uma elite competitiva, em que a participação do eleitor se resumiria apenas à escolha de seus representantes. O êxito do regime democrático só seria possível mediante a existência de algumas características: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Observando o modelo democrático schumpeteriano, Held (2006:14) aponta que “os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos”. Desse modo, o papel do cidadão comum é reduzido a uma indesejável violação do processo de decisão pública regular.

Robert Dahl (2015) também estabeleceu alguns critérios necessários para o funcionamento do regime democrático. Para o autor, uma democracia plena só seria possível mediante a existência de um governo responsivo, que garante aos cidadãos considerados iguais, a oportunidade de “formular preferências, exprimir preferências e ter suas preferências consideradas na conduta do governo” (DAHL, 2015:27). Esses três direitos só serão possíveis mediante a garantia institucional de oito direitos fundamentais: direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (DAHL, 2015).

A responsividade não é a única ferramenta fundamental no modelo estabelecido por Dahl. A contestação pública e a inclusividade são variáveis importantes para a existência de uma poliarquia plena, onde quanto maior a participação e a contestação, mais inclusiva será a poliarquia. O termo poliarquia é utilizado pelo autor para caracterizar os regimes que se enquadram na definição descrita por ele, argumentando que nenhum grande

sistema é plenamente democrático, por isso, prefere chamar os sistemas que se enquadram em seu modelo de poliarquia (DAHL, 2015).

Ao definir as bases de um regime democrático, Robert Dahl (2015; 2016) se preocupa com critérios puramente eleitorais. Sua definição nos permite observar que, para o autor, o estabelecimento de um regime democrático implicaria basicamente condições mínimas como: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos os membros adultos da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas, abertas e significativas; 3) garantia de direitos de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral.

Segundo O'Donnell (2011), a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político (O'DONNELL, 2011:26).

A partir das definições de Schumpeter (2007) e Dahl (2015), vários autores tomaram a liberdade de definir a democracia com base na competição eleitoral, na liberdade de expressão e na participação política.

O'Donnell (2013), em sua definição de democracia, concorda com Robert Dahl ao afirmar que um regime genuinamente democrático é aquele que atende as condições estipuladas por Dahl (2015), que defende um modelo de democracia com base na existência de 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação. A essa definição de Robert Dahl, O'Donnell (2013) acrescenta dois fatores que, segundo ele, são primordiais para consolidação do regime democrático: eleições decisivas e institucionalizadas.

Por eleições decisivas, O'Donnell (2013) entende que os vencedores numa disputa eleitoral devem assumir os cargos para os quais concorreram; que os funcionários eleitos devem tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos devem terminar seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente. Por eleições institucionalizadas, o autor entende que elas acontecerão durante um futuro indeterminado e em períodos preestabelecidos, independente da vontade de um único indivíduo, pois, o regime deve vir antes dele e continuar em vigor. Dessa forma, O'Donnell conceitua:

Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas “políticas” – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados (O’DONNELL, 2013:22).

O modelo de democracia apresentado por O’Donnell pressupõe a existência de pelo menos, quatro características distintas: eleições limpas e institucionalizadas; inclusividade; competitividade; e um sistema legal que assegura os direitos e liberdades inerentes a uma democracia.

Cheibub e Przeworski (1997) definem democracia como sendo um regime que satisfaz os seguintes critérios: (1) o chefe do executivo é eleito (direta ou indiretamente); (2) o legislativo é eleito; (3) mais de um partido compete em eleições e (4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Regimes que não satisfazem a pelo menos um destes quatro critérios são classificados como ditaduras.

A definição de democracia de Cheibub e Przeworski (1997) estabelece critérios puramente eleitorais, conservando o espírito de competição, já defendido por Schumpeter (1947). Mainwaring *et al* (2001), observando a definição apresentada pelos referidos autores, argumentam que a definição submínima de democracia apresentada por Cheibub e Przeworski permite a agregação de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que alguns regimes são autoritários mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia apresentada pelos autores.

Mainwaring *et al* (2001) defendem que a definição de democracia deve ser mínima e não submínima, como também, deve incluir todos os aspectos da democracia (MAINWARING *et al*, 2001:648). Dessa forma, segundo o autor, “a democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil.” (MAINWARING *et al*, 2001:645).

Diferentemente das definições de democracia defendidas por Schumpeter e Cheibub e Przeworski, que estabelecem critérios puramente eleitorais, Mainwaring e colaboradores se apropriam não apenas desses critérios, mas elencam os direitos políticos e civis como sendo primordiais para constituição do regime democrático. Para Nóbrega Jr. (2013) a definição do referido autor é a mais adequada para avaliar a performance das

instituições políticas contemporâneas, como também, possui a capacidade de absorver o mínimo exigido pelas constituições democráticas.

3.2 QUALIDADE DA DEMOCRACIA: QUESTÕES GERAIS

O tema da qualidade da democracia tem sido alvo do debate de estudiosos e pesquisadores, que se preocupam em analisar o nível de eficiência do regime democrático. Muitos deles se debruçaram na criação de um conjunto de procedimentos que, juntos, tendem a elevar a qualidade da democracia (DAHL, 2015; LIJPHART, 2003; O'DONNELL, 2013; MORINO, 2015).

Um dos percussores do fator qualidade da democracia, o cientista político Robert Dahl, defende que a característica chave da democracia é a contínua responsividade dos governos às preferências dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais (DAHL, 2015:25). No entanto, o autor chama atenção para o fato de que, um governo só continuará sendo responsivo, se garantir ao cidadão o direito de formular suas preferências, de expressar suas preferências e de ter suas preferências consideradas pelo governo de forma igualitária.

Dentro desses aspectos das preferências, tendo como principal objetivo a garantia institucional, o autor argumenta que para que essas oportunidades alcancem o maior número de pessoas é necessário que o regime democrático forneça ao menos oito garantias, apresentadas por ele como sendo fatores primordiais para consolidação da poliarquia: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito ao voto; 4) direito de líderes políticos disputarem apoio; 5) fontes alternativas de informação; 6) elegibilidade para cargos políticos; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.

As características estipuladas por Dahl pressupõem a existência de um conjunto de componentes necessários para o fortalecimento da democracia. A presença de todos os pré-requisitos equivaleria a uma poliarquia plena, enquanto que a presença de parte dessas variáveis resultaria em uma democracia falha e a ausência de todas elas resultaria em um regime autoritário.

Outro autor que constrói um modelo para medir a qualidade da democracia é o cientista político Arend Lijphart (2003). Em seu estudo sobre modelos de democracia consensual e majoritário, onde analisa 36 países, o autor desenvolve um conjunto de parâmetros para medir o nível de democracia dos países. O grupo de variáveis desenvolvido

por Lijphart agrega oito componentes, igualmente importantes para medir o nível do regime democrático. O primeiro componente tenta medir a qualidade da democracia por meios de escalas, observando o quanto o país se aproxima de uma democracia perfeita.

O segundo componente se refere à representação política das mulheres, como também, à proteção dos seus interesses, podendo ser entendida como a representação dentro do sistema eleitoral de forma proporcional. O terceiro indicador utilizado por Lijphart é a igualdade política. Argumentando que esse é um objetivo básico da democracia, o autor utiliza o viés econômico para medir essa variável, defendendo que, é possível a igualdade política prevalecer se existir igualdade econômica. O quarto componente se refere à participação eleitoral e, segundo o autor, se mostra como excelente variável para medir a qualidade da democracia por mostrar o interesse do cidadão em ser representado, onde o alto comparecimento às urnas representaria maior participação, enquanto que o baixo comparecimento representaria baixa participação. O quinto componente aborda a satisfação da sociedade com a democracia. O sexto quesito apresentado pelo autor versa sobre a proximidade do governo com o cidadão, medida pelo viés ideológico (direita/esquerda) e a posição do eleitor mediano. A sétima variável diz respeito à responsabilidade e à corrupção, tratada pelo autor como a percepção de corrupção em uma democracia. O oitavo e último componente aborda a representatividade a partir do apoio popular ao governo, medido pela aprovação/reprovação do governo, diante dos seus atos.

Ao longo de seus estudos sobre o tema da democracia, Guillermo O'Donnell (1991; 2008; 2011; 2013) estabelece certos critérios para medir o nível de eficiência do regime democrático. Em sua definição de democracia, o autor defende a existência de alguns critérios, necessários para manutenção do regime democrático. Dentre eles O'Donnell defende a existência de eleições limpas e justas; direitos políticos; participação; liberdades políticas; acesso a informação; direito de expressão; direito de associação; e a existência de *accountability* (O'DONNELL, 1991; 1998; 2011; 2013). Essa última é entendida pelo autor como sendo uma das principais características do regime democrático e divide três vertentes igualmente importantes: horizontal, vertical e *societal*. A primeira delas compreende as ações de instituições estatais, devidamente autorizadas, que atuam no sentido de prevenir, corrigir ou castigar ações ou omissões consideradas ilegais por parte de instituições e funcionários públicos. Nesse sentido, essa definição contempla os órgãos de controle, que detêm o poder legal de fiscalizar e punir as ações do poder público. A segunda vertente, a *accountability* vertical, possui como principal característica a existência de eleições, por meio das quais o eleitor premia ou pune o candidato votando a favor ou contra ele ou em candidato indicado

por ele. A terceira e última vertente, a *accountability societal*, é exercida por grupos ou indivíduos que se mobilizam de forma legal a fim de prevenir, reparar ou punir as ações do governo diante de atos ilícitos. O autor defende que tais procedimentos são necessários para consolidação de um regime democrático.

Para Mainwaring *et al* (2001) analisar o nível do regime democrático exige, antes de tudo, uma definição do termo democracia. Dessa forma, eles utilizam quatro características para definir um regime democrático: eleições competitivas e limpas; direito ao voto; direitos políticos e liberdades civis; e, direito de autoridades eleitas de governar.

Leonardo Morlino (2015), concorda com Mainwaring *et al* (2001) e defende que, para analisar o nível do regime democrático é necessário, não apenas a definição de democracia, como também, a definição do termo qualidade. Dessa forma, o autor adota uma definição mínima de democracia, caracterizada pelo sufrágio universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e livres; mais de um partido político; e mais de uma fonte de informação. Por qualidade, o autor entende que o conceito deve possuir pelo menos três atributos: aspectos procedimentais; características estruturais; e satisfação do usuário baseada em resultados.

Morlino acredita que seja possível desenvolver uma estrutura padrão baseada em procedimentos, capaz de avaliar a qualidade dos regimes democráticos, independente de questões particulares. Dessa forma, ele apresenta oito dimensões procedimentais, pautadas em diferentes temas, presentes na poliarquia. A primeira dimensão apresentada pelo autor diz respeito ao Estado de Direito democrático, caracterizada pelo direito a segurança individual e ordem civil; a aplicação das leis, garantindo direitos iguais; ausência de áreas dominadas pelo crime organizado; ausência de corrupção nos poderes políticos, administrativo e judiciário; existência de uma burocracia competente e eficiente; existência de uma força policial eficiente; acesso igualitário de cidadãos ao sistema de justiça; resolução de investigações criminais e administrativas; e completa independência do judiciário dos poderes políticos. De todos os detalhes dessa dimensão, o autor destaca a ausência de corrupção nos poderes políticos administrativos e judiciários, como sendo o que deve ser mantido a qualquer custo na avaliação.

A segunda e a terceira dimensões dizem respeito à *accountability* vertical e horizontal. Essas dimensões compreendem o fato de os líderes políticos eleitos prestarem contas de suas ações, quando questionados pelos cidadãos-eleitores e por instituições competentes. Essa vertente compreende pelo menos três características principais: informação, justificativa e punição/compensação. O autor toma por base as definições de

O'Donnell (2013) para fundamentar seu argumento, onde a *accountability* vertical se caracteriza pela existência de eleições periódicas e a *accountability* horizontal pela existência de um aparato estatal com capacidade legal para fiscalizar. A quarta dimensão, a competição, sugere a existência de mais de um ator político envolvido na tomada de decisão, medida por meio dos processos políticos nos quais estão envolvidos e de seus resultados.

A quinta dimensão apresentada pelo autor é a participação. A definição de participação defendida por Morlino não se baseia apenas no direito ao voto, mas em um conjunto de comportamentos convencionais ou não, legais ou beirando a legalidade, permitindo que homens e mulheres, individualmente ou em grupos, atuem no sentido de influenciar as decisões governamentais. A sexta e a sétima dimensão versam sobre os direitos naturais, liberdade e igualdade, onde a primeira concentra os direitos políticos e civis e a segunda os direitos sociais. A oitava e última dimensão apresentada na estrutura de Morlino corresponde à responsividade. Essa variável é caracterizada pelo autor como a capacidade dos governos de responder aos governados por meio de políticas públicas, de maneira que correspondam às necessidades do cidadão-eleitor. Nesse sentido, responsividade está interligada com *accountability*, por exigir transparência das ações praticadas pelo governo.

Tilly (2013) entende que para avaliar um regime democrático, é necessário a observação de quatro indicadores principais: liberdade, igualdade, proteção e consulta mutuamente vinculante. O autor define liberdade a partir da parcela da população que detém o direito legal de comunicar suas reclamações do governo para oficiais de alto escalão. Por consulta mutuamente vinculante, Tilly (2013) entende como a parcela de reclamações dos cidadãos referentes à negação de benefícios legalmente obrigatórios.

Como adverte Runciman (2019:10) as eleições regulares permanecem como o grande alicerce da política democrática, sendo arranjo institucional fundamental para evitar a perda da confiança necessária à democracia. Assim em seguida cumpre abordar a relevância do processo eleitoral na ciência política atual, de modo a melhor compreensão do fenômeno político da democracia representativa.

3.3 QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ELEIÇÕES

Nas democracias consolidadas ou em processo de consolidação onde a discussão gira em torno não mais do preenchimento dos requisitos mínimos de democracia, mas sim da qualidade da democracia ou do que é uma boa democracia (MORLINO, 2005), a análise da eleição se faz imperiosa.

As eleições ocupam lugar central, embora não único, para a formação da Democracia Liberal. Contudo, o simples fato de ocorrer a eleição não caracteriza de democrático nenhum país, sendo certo que até países autoritários realizam eleições. No dizer de Alvim (2015:215) as eleições têm como objetivo, portanto, produzir um poder temporal amplamente admitido, a partir da extração da vontade do povo.

A essência do regime democrático ultrapassa a ideia de processo eleitoral, as eleições constituem uma condição necessária, porém não suficiente (SARTORI, 2009:108). Seu verdadeiro alcance alia a garantia de participação na formação do poder a um estágio de atuação governamental identificado pela construção de uma sociedade em que se compartilham os demais direitos fundamentais.

É possível ainda observar que a democracia política é condição necessária e indispensável para a aplicação da democracia. Canotilho (2003:292) assevera que em Estados regidos pelo princípio da soberania popular a dominação política não é um pressuposto naturalmente aceito; ao revés, exige uma justificação original, proporcionada justamente pelas eleições, traduzidas em um procedimento pelo qual os membros da comunidade elegem representantes que exercerão o seu governo.

Em acréscimo Pedicone de Valls (2001:91:93) atribui às eleições as seguintes funções: garantir jurídica e procedimentalmente a representação política; produzir governos; lograr a participação de maiorias e minorias; limitar o poder no tempo; e legitimar o governo resultante da consulta popular. Vê-se, sem menor esforço, que a eleição impõe uma série de pré-requisitos para o atendimento de sua real função.

Numa perspectiva eleitoral, a relação entre os órgãos eleitorais, responsáveis pela gestão do processo eleitoral, e a qualidade da democracia resulta na percepção de que a qualidade das eleições é uma vertente da qualidade da democracia. Sendo uma necessidade universal eleições livres e justas para que um Estado possa ser considerado uma verdadeira democracia (ALBALADEJO, 2009:4).

No dizer de Lima e Carvalho (2014):

Observa-se, portanto, que o controle das eleições por um órgão neutro e equidistante dos interesses político-partidários, vem sendo considerado pelos estudiosos como condição chave para a qualidade das eleições, uma espécie de tipo ideal desejado, algo que já havia sido destacado por Robert Dahl como preceito para o funcionamento da democracia representativa (DAHL, 1989).

A qualidade da democracia interfere diretamente na competição política, daí haver a necessidade de legitimação do processo eleitoral, com o fito de evitar que fraudes ou

manipulações eliminem a participação dos partidos políticos (TAROUCO, 2014:241). As desconfianças sobre a estrutura jurídico-política que rege o processo eleitoral também podem servir de incentivo aos contendores políticos para a prática de condutas tendentes a violar o princípio igualitário que é fundamental para legitimar a escolha democrática.

Afirma Freidenberg (2017;1095-1096), com base em Schattschneider (1964) e Dahl (1971), que é conceito consolidado que a eleição é o coração da democracia representativa, impondo averiguar, dentro da qualidade democrática, o papel exercido pelo processo eleitoral em todas as suas fases. A referida autora destaca ainda que a realização das eleições é condição necessária mas não suficiente para definição de um sistema político democrático, contudo não se trata de simplesmente criar qualquer tipo de eleição.

Como já descrito acima Diamond e Morlino (2004:21) entendem por aferir a qualidade da democracia a partir de 3 noções, quais sejam, qualidade quanto ao procedimento, quanto ao conteúdo e quanto ao resultado. Completam descrevendo que para adjetivar uma democracia de boa ou melhor se faz necessário ter conhecimento do que é a democracia e apontam como critérios mínimos de democracia: 1) sufrágio universal aos adultos; 2) eleições livres, competitivas, justas e periódicas; 3) mais de um partido político estruturado; e 4) fontes alternativas de informação.

Por qualquer ângulo que se vislumbre a eleição regular, com organismos eleitorais independentes e administrada imparcialmente para promoção da participação cidadã e garantia de uma competição justa e livre é inerente à democracia (GOODWIN GILL, 2006:136). Albaladejo dispõe:

Los estudios de la calidad de la democracia se inician cuando un sistema político cumplen con los requisitos mínimos de la poliarquía, es decir, cuando las elecciones se han institucionalizado, cuando existe la expectativa de que se mantendrán en un futuro indefinido elecciones limpias, competitivas y regulares, cuando esta expectativa es compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública, y cuando múltiples actores invierten estratégicamente sus recursos suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas (2009;3).

É cristalina a unidade de tais perspectivas. A democracia, a qualidade da democracia e a eleição são instituições que se reforçam e se retroalimentam. Para tanto demandam de instituições políticas que estruturam adequadamente a competição e participação do eleitor. Daí o relevo da governança eleitoral para a confecção de um processo livre, justo e eficiente.

4 A GOVERNANÇA ELEITORAL NO DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Mesmo sabedor que cada Estado dispõe de contextos políticos, históricos e sociais diversos, no tocante à organização do processo eleitoral, é forçoso verificar, a partir de um estudo comparativo, como forma de análise e correção de mecanismos internos, a importância e os modelos de governança eleitoral existentes. Esse capítulo se propõe a averiguar o cenário externo e o cenário do Brasil, o que impacta diretamente no modelo de contencioso eleitoral a ser tratado no capítulo subsequente.

4.1 DA RELEVÂNCIA DA GESTÃO ELEITORAL PARA A DEMOCRACIA

Embora seja um desejo um tanto quanto onírico a realização de eleições perfeitas, pode se afirmar inexistir sistema, método ou desenho institucional que garanta eleições isentas a falhas e lapsos (FREIDENBERG, 2017:1126). Como produto de uma atividade humana a eleição é passível de falibilidade, o que demanda criar mecanismos de gestão eleitoral que assegurem padrões mínimos de higidez para consolidação democrática.

Assim, de início, importa expor o uso corrente do termo gestão eleitoral ao invés de administração eleitoral. Em nosso sentir o vocábulo gestão engloba, além das atividades de adjudicação e elaboração de regras, todas atividades do ciclo eleitoral servindo adequadamente ao escopo da governança eleitoral. Em consonância com esse entendimento o politicólogo Barrientos Del Monte descreve:

Quizá el término gestión electoral es más útil que administración electoral, este último utilizado regularmente sólo para referirse a los organismos electorales que administran las elecciones, obviando aquellos encargados del contencioso electoral u otros organismos secundarios (como los de registro electoral) pero relevantes. La gestión electoral abarca todos aquellos elementos institucionales que involucran las funciones de administración, control y justicia de procesos electorales y de mecanismos de democracia directa si se contemplan legalmente. Se compone de tres elementos: a) las leyes y normas en las cuales se fundamenta, b) los procedimientos en sí mismos, y c) los organismos electorales, pudiendo ser de administración y/o de justicia electoral, que de acuerdo a sus características condensan en sí mismos un determinado modelo de gestión electoral (2010:100).

A democracia é um sistema que busca conferir sobretudo legitimidade a autoridade haurida da eleição, devendo ser o processo eleitoral não só justo no âmbito interior

dos que promovem a eleição, mas ainda para todos os demais atores políticos envolvidos. (TERAN, 2015:102). É uma missão notadamente complexa.

A dificuldade na análise da gestão eleitoral reside de imediato na enorme quantidade de modelos ao se apreciar em estudo comparado os organismos eleitorais de outros países, sendo a heterogeneidade o símbolo mais presente. Contextos históricos, sociais e políticos conformam as regras do jogo que buscam promover eleições limpas e referendar a isonomia no pleito (SANTOLAYA, 2012:41).

Inexiste no cenário mundial um modelo único, perfeito e acabado de gestão eleitoral. Goodwin-Gill expõe:

Al propio tiempo se tiene debidamente en cuenta el hecho indiscutible de que no hay un solo modelo electoral apropiado para todos los países, sino que cada uno debe forjar el sistema más adecuado para realizar la voluntad del pueblo en un determinado contexto social, histórico y cultural (2006:108).

O desenho de gestão eleitoral de cada país sofre influência de diversos fatores, tais como, origem histórica, características culturais, capacidade econômica e desenvolvimento político, sendo sempre necessário recorrer a aspectos comparativos com o fito de estabelecer *standards* que sirvam para contribuição em reformas políticas, bem assim, como mecanismo de avaliação por organismos internacionais que estudam processos eleitorais.

Oportuno discorrer que a gestão eleitoral apresenta maior relevo nos países que participaram da terceira onda democrática, porquanto, nesse cenário de transição, a legitimidade advinda da escolha limpa, clara e imparcial por parte dos cidadãos servia de base para fortalecimento da democracia, e, concomitantemente evitava retrocessos autoritários.

Como exemplo da ausência de um modelo único e perfeito, e a possibilidade de diversos modelos díspares atuarem adequadamente, garantindo a competição política legítima, tem-se o modelo espanhol:

Parece haver um amplo consenso entre as forças políticas e na doutrina sobre o fato de que o peculiar modelo espanhol funciona de maneira muito adequada, já que, em que pese sua debilidade institucional e sua discutível configuração, promove processos eleitorais indiscutidos e resolve conflito satisfatoriamente para os contendentes. Nota-se que apesar de as decisões da Junta Eleitoral Central serem sempre recorríveis judicialmente, na prática muito raramente o são, pelo que tende a atuar como a última instância por todos os efeitos (SANTOLAYA, 2012:58).

Como condição *sine qua non* para definição de um sistema como democrático a eficiente gestão eleitoral não cuida apenas de aspectos procedimentais no que pertine a

definição dos ganhadores e perdedores na eleição. Servindo a gestão eleitoral como fundamental tanto das democracias consolidadas e principalmente para as democracias em consolidação, atua também na finalidade de garantir a liberdade de associação e expressão, com fontes alternativas de informação, a força da lei e o respeito aos direitos humanos, bem como a prestação de contas dos governantes (BARRIENTOS DEL MONTE 2012; DAHL, 1992).

Reforçando o papel da gestão eleitoral Freidenberg inclui aspectos como a eficácia, eficiência, transparência e autonomia para gerar confiança institucional:

La gestión de las elecciones debe ser eficaz, eficiente, transparente y autónoma tanto del gobierno como de los partidos en general. El papel protagónico de los órganos de la gobernanza electoral tien de a ser más visible en las democracias emergentes o en aquellas elas que son débiles los procesos administrativos y altos los niveles de desconfianza entre los actores políticos (2017:1021).

Outro aspecto de relevo quando se observa a gestão eleitoral e seus respectivos órgãos é o fator de que essas instituições colaboram para a accountability horizontal, ao lado de oposição legislativa, agências de auditoria, comitês anti-corrupção, servindo como entidade com a missão de fiscalizar e limitar o poder de quem governa (DIAMOND E MORLINO, 2044:26). Sendo essencial à democracia a possibilidade de alternância do poder, resta cristalino que o órgão eleitoral que determina os vencedores e os perdedores precisa estar assegurado em sua independência e autonomia.

Por oportuno, importa tratar sobre o nascedouro da justiça eleitoral do Brasil, que tem raiz profunda com a busca de uma gestão mais independente, imparcial e eficiente, de modo a evitar fraudes e ilegalidades.

4.2 HISTÓRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL

A consolidação do modelo democrático constitucional vigente no Brasil é resultante de uma sucessão de acontecimentos desde o advento da República (1889), claramente marcados por avanços e retrocessos na alternância de poder no cenário político nacional.

A partir de uma análise histórica entre os períodos da República de 1889 a 2019, é possível concluir que a perspectiva do modelo constitucional, por repetidas ocasiões reformado neste interregno supracitado, trouxe em seu âmago constantes alterações na representação da vontade popular através dos mecanismos jurídicos implantados a fim de

alcançar o objetivo de cada governo.

A Constituição Federal de 1988 firmou alicerces no voto direto, por eleições na modalidade majoritária e proporcional com a efetivação do pluripartidarismo. Nesta linha de raciocínio já apresentada, é fundamental, inicialmente, a compreensão sobre a evolução do voto durante a fase republicana brasileira, para então, efetuarmos conexão com a formatação da Justiça Eleitoral em suas múltiplas prerrogativas.

Abordando uma síntese sistemática, podemos mapear a história do voto no Brasil através da periodização histórica em seis fases: a República Velha (1ª, 1889 - 1930), a Era Vargas (1930 - 1946) em duas fases, Governo Constitucionalista e Estado Novo (2ª e 3ª respectivamente), a República Populista (4ª, 1946 - 1964), a Ditadura Militar (5ª, 1964-1985) e, por fim, a Nova República (6ª, 1985 aos dias atuais).

Na Primeira República (1889 - 1930) com a Constituição de 1891, foi estabelecido um tímido esboço do “sufrágio universal” derrubando o voto censitário (por classe social/renda). Apesar disso, não possuíam direito ao voto as mulheres, os analfabetos e homens abaixo de vinte e um anos. O voto possuía caráter aberto, popularizando-se por “voto de cabresto” com forte pressão das raízes coronelistas, ainda fortes nessa transição de sistema. De acordo com José Murilo de Carvalho, “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, naquela ocasião das eleições de 1894, *a participação popular nas eleições foi estimada em apenas 2,2% dos brasileiros.*

A Era Vargas (1930 – 1946) com o advento do Governo Constitucionalista (2ª República) trouxe consigo a promulgação do primeiro Código Eleitoral, através do Decreto nº 21.076. Com efeito, no mesmo ano foi criado o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O Código Eleitoral assegurou, embora parcialmente, o voto feminino. O direito alcançava apenas as mulheres casadas que poderiam votar mediante autorização de seu cônjuge e ainda aquelas que fossem viúvas e solteiras apenas com renda própria comprovada.

O Código Eleitoral e a Constituição de 1934 estabeleciam o fim do voto aberto por força do novo voto secreto, o sistema proporcional eleitoral, com previsão de turnos. A Constituição de 1934, embora tenha eliminado as restrições ao voto feminino, determinou a obrigatoriedade apenas aos homens. Somente com a Constituição de 1946, a obrigatoriedade do voto foi estendida às mulheres.

Por sua vez, no Estado Novo (3ª República), com a outorga da Constituição de 1937 os direitos eleitorais retrocederam. A Justiça Eleitoral foi extinta, os partidos políticos existentes foram abolidos, as eleições livres foram suspensas. Determinou-se eleição indireta para Presidência da República, com mandato de seis anos.

A Quarta República (1946 - 1964) – marcada pela reabertura democrática através da Constituição Federal de 1946 promoveu a restituição da Justiça Eleitoral, pleitos e alistamento. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal passaram a integrar novamente o Poder Legislativo. A Lei nº 2550/95 criou a folha individual de votação, estabeleceu a fixação de eleitores em zonas eleitorais e instituiu medidas de proteção contra fraudes como, por exemplo, a falsificação de título de eleitor. Obteve-se o aumento da participação feminina nas eleições e da população em geral, alcançando a marca de aproximadamente 13,4% de brasileiros no pleito que legitimou Dutra como Presidente com cerca de 3 milhões de votos.

Durante a ditadura Militar (1964 - 1985) – classificada como a Quinta República o regime militar impôs os Atos Institucionais, gradativamente restringindo a participação popular na escolha dos representantes políticos. A Constituição de 1946 foi substituída pela Constituição de 1967, dissolvendo o Congresso Nacional, suprimindo as liberdades civis, encerrando o pluripartidarismo, estabelecendo eleições indiretas e ampliando os poderes do Exército e Polícia Militar. Esse período marcou o retrocesso dos avanços jurídicos aperfeiçoados entre 1889 a 1964, reduzindo exponencialmente a capacidade do exercício da cidadania brasileira.

Com o advento da reabertura democrática, na denominada Nova República (1985 até os dias atuais) a Constituição de 1988 retoma o sufrágio universal, com voto secreto e intransferível, extensivo a homens e mulheres, a partir da maioria civil (optativo entre os 16 a 18 anos), direto, sistema proporcional, com pluripartidarismo e, ainda, concedendo o direito de voto facultativo à categoria dos analfabetos, nunca antes prestigiados no cadastramento eleitoral. Todos esses pontos são examinados no próximo segmento.

Neste apertado passeio sobre alguns dos eventos mais marcantes na trajetória do voto no Brasil podemos evidenciar que o papel da Justiça Eleitoral alcança amplitude decisiva como importante órgão da justiça para a preservação dos princípios e normas constitucionais positivadas no ordenamento jurídico brasileiro, equiparando-se a um sistema cuja autonomia se encontra voltada para organização do processo eleitoral na fiscalização e viabilização de fundamentais prerrogativas, como por exemplo, o alistamento eleitoral, votação, apuração dos votos, diplomação dos eleitos.

4.3 DA ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL

Ocupando as eleições lugar central para a aferição da qualidade da democracia, nos termos do observado nos capítulos antecedentes, por consectário lógico deve se concordar

com o afirmado por Lima e Carvalho (2014:63) que a forma como as eleições são administradas importam, sobretudo nas democracias emergentes, e vem se mostrando significativa para a consolidação do processo democrático.

O Brasil tem por berço da Justiça Eleitoral a busca para evitar fraudes que deslegitimaram o processo político e desembocaram na Revolução de 1930, visando por fim ao poder dos coronéis e ao voto de cabresto. Marchetti (2008:880), assevera que a governança eleitoral no Brasil nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral.

A Justiça Eleitoral no Brasil surge em cenário de centralização política por parte do grupo Castilhistas, que assumiu a tarefa revolucionária de 30 (VALE, 2015:6):

(...) Fiel à inspiração autoritária e centralizadora do castilhismo, Vargas menosprezava o sistema representativo e a instituição parlamentar, que o simbolizava. Plenamente identificado com os ensinamentos castilhistas, acreditava que o governo, contemporaneamente, tornara-se uma questão de competência. Seu exercício, contudo, não mais se faria em vista do aprimoramento moral da sociedade, mas objetivando a conquista do bem-estar material. Tal é a contribuição de Vargas ao castilhismo (PAIM, 1994, 140).

Em se tratando do eixo autoritário, temos Oliveira Vianna (1974) ao relatar a atuação das facções oligárquicas nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pouco a pouco consagrando seu domínio, cabendo a solução de se investir em um Poder Judiciário autônomo e centralizado ou na criação de um quarto poder moderador. Para o autor, as leis que foram implantadas no ordenamento jurídico brasileiro não espelhavam a realidade da sociedade brasileira existente, de maneira que entre as principais medidas a serem adotadas cabia:

(...) organizar a justiça como um dos meios de dar realidade à nossa democracia em letra de forma. Pode-se dizer, mesmo, que, se até hoje não temos tido nem liberdade civil, nem liberdade política, é principalmente porque nunca tivemos uma eficiente organização da justiça (VIANNA, 1974:65).

O autor Oliveira Vianna (1974:620-22) é contundente ao trazer para análise a circunstância de feiticismo ocasionada pela Lei, quando acertadamente pontua o despreparo na implementação da democracia sem qualquer construção cultural anterior, como se a simples letra da lei fosse capaz de provocar no povo correções automáticas transformando-se em uma nação de essência democrática.

A contínua impunidade das oligarquias, ao longo da história, em afronta às garantias fundamentais capazes de enrobustecer os pilares democráticos, provocou a

relativização do papel dos poderes quando da existência do sufrágio direto e universal e self-government sem que houvesse, em contrapasso, acessibilidade do Poder Judiciário ao povo.

Como consagra Vale (2015:8) em sua leitura dos escritos de Oliveira Vianna, o campo de insuficiência do Legislativo para assegurar a lisura do processo eleitoral no contexto brasileiro causou o paradoxo entre a inexistência prática da liberdade civil embora assegurada a liberdade política.

Ainda na visão da autora, é possível observar que a formação do TSE mirou a função principal de administrar as eleições brasileiras como braço do judiciário, ainda, como instância última no quesito eleitoral, ocasião em que o próprio STF apenas alcança sua dimensão diante de matéria inconstitucional a ser suscitada.

Nesta linha de observação em que podemos identificar a migração de competência para administração do processo eleitoral entre o poder Legislativo e Judiciário, temos importante ressalva trazida pelo liberal Assis Brasil, principal idealizador da Justiça Eleitoral Brasileira, quando afirma que o Poder Judiciário na sucessão de prerrogativas que se reveste, é em todos os países aquele mais independente de partidanismos e o menos subserviente aos governos (ASSIS BRASIL, apud Brossard, 1989:162).

Aprofundando então a compreensão existente sobre a resposta final advinda da Justiça Eleitoral, em garantia de lisura e coordenação dos pleitos eleitorais, podemos extrair das palavras de Edgar Costa:

A revolução política de 1930, invocando como sua principal justificativa a fraude e corrupção eleitorais, que minavam a própria substância do regime democrático, deixou, inegavelmente, como sua melhor conquista, a reforma do sistema eleitoral iniciada com o Código de 1932 (COSTA, 1964: 432).

Nasce de tal contexto histórico-político um modelo de gestão eleitoral que concentra suas atividades num único órgão, denominado de Justiça Eleitoral, com o objetivo de gerir todas as tarefas relativas às eleições no País, criada no Código Eleitoral de 1932⁶, e inserida no corpo constitucional a partir da Constituição Federal de 1934⁷, mantidas nas demais Constituições brasileiras, exceto na de 1937 (GRAEFF E BARRETO, 2007;107).

Após sucessivas transformações ao longo da história, a estruturação da Justiça Eleitoral finalmente firmou sua previsão normativa estabelecida pela Carta Política de 1988 entre seus artigos 118 a 121, que versam, em síntese, sobre os órgãos da Justiça Eleitoral, a

⁶ Art. 5º É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas.

⁷ Art 82 - A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º.

composição do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, além de dispositivos correlacionados aos seus respectivos Juízes e Juntas. Portanto, tal estruturação se faz através dos seguintes órgãos: Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais com sede na capital de cada Estado e Distrito Federal, Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral o condão para dispor de instruções para fiel execução da Lei nº 4.737/65 que instituiu o Código Eleitoral vigente.

O Tribunal Superior Eleitoral, tem sua composição com sete membros, no mínimo, sendo entre eles três ministros do Superior Tribunal Federal (STF), ainda, dois ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e por fim, dois ministros dentre advogados que sejam indicados pelo Supremo Tribunal Federal e nomeados pelo Presidente da República, conforme dispõe o artigo 119 da Constituição Federal de 1998.

Os Tribunais Regionais Eleitorais estão distribuídos nas capitais de cada estado e no Distrito Federal, sendo estes compostos por sete juízes, dentre eles, dois desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, dois dentre os juízes de direito escolhidos pelo Tribunal de Justiça do Estado, um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF) com sede na capital, ou em caso de não haver, por um juiz federal, e por fim, dois juízes nomeados pelo Presidente da República dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça do Estado, de acordo com o artigo 120 da Constituição Federal de 1998.

Os juízes eleitorais são os juízes de Direito de primeiro grau que integram a Justiça Estadual e/ou do Distrito Federal, de acordo com o dispositivo do artigo 32 do Código Eleitoral. Esse ponto é matéria de contínua discussão no Congresso Nacional posto que a magistratura federal entende ser a mais apta para o exercício da função em razão da Justiça Eleitoral ser um órgão judicial dentro da estrutura da Justiça Federal e ser mais dotada de imparcialidade para atuação no processo político local.

As juntas eleitorais, por sua vez, são compostas por um juiz de Direito que assumirá como presidente da junta eleitoral, e ainda por dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade de acordo com o artigo 36 do Código Eleitoral. Com o advento da votação eletrônica, que permitiu a contagem e apuração imediata dos votos, as juntas eleitorais perderam muito de suas atribuições⁸ que eram mais voltadas exatamente para as atividades de contagem e apuração do pleito.

⁸ Art. 40. Compete à Junta Eleitoral; I - apurar, no prazo de 10 (dez) dias, as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob a sua jurisdição. II - resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração; III - expedir os boletins de apuração mencionados no Art. 178; IV - expedir diploma aos eleitos para cargos municipais.

Victor Nunes Leal (1949) ao analisar o firmamento da Justiça Eleitoral afirmou:

(...) é sem dúvida, uma solução que apresenta menores inconvenientes políticos, porque o Judiciário, ao menos em princípio, julga pelo alegado e provado e, conseqüentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município em suas eleições (LEAL, 1949:127).

Destarte, uma gestão eleitoral controlada por um órgão independente é, *a priori*, salutar e recomendável, tirando do executivo tal atribuição, desde que tenha garantida no seu desenho institucional imparcialidade e neutralidade política, gerando eficiência nas eleições e, por conseguinte, afiançar e aprofundar a democracia no Estado de Direito (ALBALADEJO, 2009:2).

Com um modelo eminentemente jurisdicional discute-se se não há um incentivo para que haja uma judicialização do processo eleitoral, levando as disputas que deveriam se dar na seara política para ambientes jurídicos. Sobre o tema Graeff e Barreto discorrem:

Contudo, entende-se que a atuação do Judiciário Eleitoral é “favorecida pela força institucional conferida pelo modelo de Governança que adotamos” (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p. 209-210), tornando-se essencial compreender como este modelo de organização institucional propicia o fenômeno da judicialização político-eleitoral no Brasil (2007:106).

Diante do fenômeno da judicialização ganha relevo a análise do sistema de resolução de conflitos aptos a propiciar segurança político-jurídica para os atores do processo eleitoral e principalmente para o eleitor.

4.4 DO ORGANISMO ELEITORAL NO BRASIL

Como apontam Mozaffar e Schedler (2002:7) um dos níveis da governança eleitoral (*rule application*) é aquele que envolve a implementação das regras para organização do jogo eleitoral. Assim os órgãos eleitorais que cuidam de todas as atividades do ciclo eleitoral tendentes a promover eleições justas e livres precisam passar por apreciação.

O modelo brasileiro de organização eleitoral optou por uma gestão centralizada em um organismo especializado atrelado ao Poder Judiciário. As atividades relativas à governança eleitoral (*rule making, rule application e rule adjudication*), restaram conferidas à Justiça Eleitoral com o fito de afastar as questões político-eleitorais de atores envolvidos e interessados no transcorrer do processo eleitoral, o que poderia turvar o

resultado advindo da eleição. (GRAEFF E BARRETO, 2007:108) Cabe dizer que no que se refere ao *rule making*, a saber, a confecção das regras eleitorais resta conferida ao Poder Legislativo, contudo à Justiça Eleitoral é possibilitado dentro do poder normativo editar instruções⁹ para fiel cumprimento das normas eleitorais, são as denominadas Resoluções.

Trata-se de fator fundante de qualidade democrática órgãos eleitorais dotados de características necessárias a gerar confiança nas escolhas políticas, legitimando a democracia representativa. Albaladejo discorrendo acerca do tema noticia:

Para alcanzar determinado grado de calidad en la democracia es necesario que los órganos administrativos que rigen y controlan las reglas del juego electoral gocen de ciertas garantías institucionales que les permitan decidir y actuar con independencia. Estas garantías redundarán, sin duda, en la legitimidad de las elecciones y del propio sistema político, ya que como bien destaca Mackenzie (1962) el déficit de independencia en la organización electoral incide negativamente en la credibilidad del sistema político: (2009:1).

Nessa perspectiva aponta como variáveis internas relevantes que impactam no desenho institucional e permitem averiguar o grau de independência dos órgãos eleitorais: a) o perfil dos servidores, b) a procedência dos membros e requisitos para fazer parte do órgão eleitoral; c) o procedimento de designação; d) a duração do cargo; e e) o estatuto dos componentes.

Tratando-se de uma Justiça Especializada o perfil dos servidores da Justiça Eleitoral no Brasil pode ser reputado de qualidade, respeitando o mérito, através dos concursos públicos. Como apontado acima para as funções de cúpula no Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral e Juiz Eleitoral há a cessão pelo Poder Judiciário e da advocacia. No caso dos membros originários da categoria de juristas o requisito básico é o subjetivo notável saber jurídico e a conduta ilibada. Quanto ao procedimento de designação em regra são fixados por resolução do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça para a designação direcionada para o TSE, e também por resolução dos Tribunais de Justiça estaduais no caso de indicação dirigida ao respectivo TRE.

A duração do cargo para os juízes dos tribunais eleitorais, envolvendo os membros do TSE e dos TRE e juízes eleitorais das zonas, é fixado na Constituição Federal no

⁹ Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código.

artigo 120, §2º¹⁰, pelo período de 2 anos, podendo ser renovado apenas mais um biênio. No escopo de conferir maior imparcialidade e independência desses membros pode-se apontar que um prazo que ultrapassasse o mandato dos detentores de cargos políticos seria mais adequado para gerar maior grau de confiança no sistema.

Quanto ao estatuto dos membros da Electoral Management Body (EMB) no Brasil cumpre apontar que estão sujeitos aos respectivos regimentos internos do Tribunal Eleitoral ao qual está ligado por vínculo formal.

Tal modelo de organização eleitoral chega a ser bem avaliado por Huerta que em *survey* com base em diversos critérios aponta o Brasil com índice excelente:

The maximum score in the index (10 points) was obtained by Brazil (1967–2010), which has a specialized electoral court (the Tribunal Superior Eleitoral). This institution exemplifies all of the aforementioned legal devices to protect it from the meddling of political parties. The military dictatorship's constitution, i.e., the Constitution of 1967, already included these features of de jure autonomy with regard to the Tribunal Superior Eleitoral. The Constitution of 1988, which was in place just before the first democratic election in 1989, kept the same features of institutional design regarding electoral justice that were enacted under the dictatorship. The Constitution of 1988 has been amended several times since then, but the articles relating to the Tribunal Superior Eleitoral were only amended in 1997, 1998, and 2004. In any case, these amendments did not change the coding of the variables included in the index, which is why Brazil appears as a straight line with no changes in Figure 2 (2017;389).

Traçado esse breve perfil do organismo eleitoral do Brasil cabe discorrer sobre as dimensões de governança eleitoral que englobam as atividades dessa estrutura política.

4.5 DAS DIMENSÕES DE GOVERNANÇA ELEITORAL

Sob qualquer ótica que se analise a Democracia é fundamental garantir a integridade eleitoral a partir de elementos da Governança Eleitoral para sua higidez. Como apontado por Marchetti (2008:866), a *electoral governance* ganhou destaque a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais das democracias nascidas da terceira onda democrática.

¹⁰ Artigo 120. § 2º - Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Nesse oriente, impende verificar a partir de critérios objetivos o estágio de Governança Eleitoral, bem assim em que aspectos pode se avançar e/ou corrigir, mormente para fins de avaliar nosso grau de maturidade democrática. Segundo Mozaffar e Schedler (2002:6) a governança eleitoral não garante boas eleições, isso por causa do complexo conjunto de variáveis sociais, econômicas e políticas que podem afetar o processo, a integridade e os resultados de eleições democráticas. Porém, boas eleições são impossíveis sem uma efetiva governança eleitoral. Noutra giro, uma boa governança eleitoral é *conditio sine qua non* para uma Democracia efetiva e real.

Mesmo reconhecendo que tanto teórica como normativamente adotar critérios meramente políticos para qualificar e comparar regimes democráticos possa negligenciar fatores que perpassam uma análise puramente procedimental, a maior parte da ciência política contemporânea tem se ocupado em analisar a visão majoritária na qual a democracia pode ser percebida nas instituições formais de competição e participação.

Tal restrição torna-se ainda mais problemática quando se fala, por exemplo, nos países latino-americanos que, historicamente, têm mostrado respostas diferentes à garantia de direitos civis dos seus cidadãos, mesmo sendo, quase de forma unânime, classificados como “democracias”. Imperioso, pois, o esforço dessa recente literatura é criar critérios para avaliar o desenho dos OEs e seu impacto sobre o jogo eleitoral, incorporando-os como variável nas análises sobre a consolidação dos regimes democráticos (MARCHETTI, 2008:866).

No modelo de Governança Eleitoral que se ocupa em analisar o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral (MARCHETTI, 2008:866) impõe averiguar o papel desempenhado pelo Organismo Eleitoral, posto tal instituição contribuir decisivamente para um regime democrático regular.

Nesse contexto ganha relevo o estudo sob os aspectos de Governança Eleitoral desenvolvidos nos países que vêm sendo objeto de análises cada vez mais pontuais. Segundo Mozaffar e Schedler (2002:7) Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: 1) formulação de regras (rule making), aplicação das regras (rule application) e adjudicação das regras (rule adjudication).

Segundo Hartlyn, McCoy e Mustilo:

electoral governance involves the interaction of constitutional, legal, and institutional rules and organizational practices that determine the basic rules for election procedures and electoral competition; organize campaigns, voter

registration, and election day tallies; and resolve disputes and certify results (2008:74).

Já para Tarouco (2014:231), governança eleitoral é apresentada como um conjunto de atividades de rotina que propiciam a eleitores, partidos e candidatos uma certeza procedimental que legitima a incerteza quanto aos resultados, inerentes a eleições competitivas.

O termo governança eleitoral teria sido utilizado originariamente em um número especial da *Internacional Political Science Review* de 2002 e envolveria diversos aspectos como administração dos processos eleitorais, os canais de solução de conflitos, as regras sobre elegibilidade, sobre elaboração legislativa, financiamento e recrutamento partidário, produzindo incentivos específicos ao comportamento dos partidos e dos eleitores (TAROUCO, 2014:229).

No quadro abaixo apresentamos as atividades e funções desenvolvidas pelos 3 níveis de governança eleitoral.

QUADRO 1
DIFERENTES NÍVEIS DA GOVERNANÇA ELEITORAL

Rule Making	Rule Application	Rule Adjudication
(Legiferação) Escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral, como: <ul style="list-style-type: none"> - Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos e magnitude). - (In)Elegibilidade. 	(Administração e execução) Organização e Administração do jogo eleitoral, como: <ul style="list-style-type: none"> - Realizar o registro dos partidos (coligações), candidatos e eleitores. - Garantir as condições materiais para o exercício do voto. - Garantir a publicidade da realização das eleições. - Distribuições das urnas. - Promover campanhas educativas. 	(Contencioso) Solução para controvérsias e litígios. Publicação dos resultados, como: <ul style="list-style-type: none"> - Julgar e solucionar os litígios. - Garantir a aplicação correta das regras do jogo eleitoral. - Garantir a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.
<ul style="list-style-type: none"> - Perfil dos organismos eleitorais. - Financiamento das campanhas. - Definição do registro dos candidatos, partidos e eleitores. - Data das eleições. 		

Fonte: traduzido de Mozaffar e Schedler (2002).

Portanto os Organismos Eleitorais ou os também chamados *EMBs – Electoral Management Boards*, que efetivamente respondem pela atuação direta da governança eleitoral passam a atuar como papel fundamental de objeto de estudo. Assim esclarece Marchetti (2008:870), nesse esforço de produzir critérios para o estudo comparado, podemos resumir em dois os principais critérios utilizados para a classificação dos OEs: 1) posição institucional: governamental, independente, duplamente independente ou mista; 2) vínculo institucional: carreira, partidário, especializado ou combinado.

Existem ainda 06 (seis) dimensões em que a governança eleitoral se articula de acordo com Mozaffar e Schedler (2002:12), são elas: Centralização; Burocratização das

instituições de Governança eleitoral; Independência em relação ao executivo; Especialização por funções; Delegação a atores não partidários; Grau de regulação dos processos.

Vê-se, sem maior esforço, que existe um vasto campo de análise para fins de transpor o espaço entre uma mera Democracia Eleitoral Processual para uma substancial Democracia Liberal que atenda critérios objetivos e racionais.

No Brasil as atividades englobadas pelos critérios de governança eleitoral acima indicados estão concentradas, por força da Constituição Federal e do Código Eleitoral, na Justiça Eleitoral, destacando que ao TSE é dado o poder normativo através das instruções, como acima indicado, estando a atividade legislativa afeta principalmente ao Poder Legislativo. Graeff e Barreto destacam situando o momento histórico da criação da Justiça Eleitoral:

Da mesma maneira, a concentração de todas as atividades referentes à governança eleitoral (*rule application, rule adjudication e rule making*) nesta Justiça Especializada também decorre deste modelo instaurado com vistas a delegar toda a organização do pleito e demais tarefas relacionadas às eleições a um órgão dissociado das paixões e dos interesses identificados nos demais poderes, diretamente vinculados à disputa e ao resultado que ela alcançar e, portanto, inaptos para promover as disputas eleitorais (2007:108).

Analisados os níveis de governança eleitoral que atuam diretamente na participação e competição política faz-se necessário discutir sobre os princípios que regem os organismos eleitorais.

4.6 PRINCÍPIOS DOS ORGANISMOS ELEITORAIS

A garantia de eleições livres e justas depende pois de organismos eleitorais lastreados em princípios indeclináveis de modo a garantir a competição e participação eleitoral dos partidos e candidatos, mas sobretudo de modo a gerar confiança do eleitor no processo de escolha, conferindo legitimidade ao exercício do poder político através da democracia representativa.

Nesse cenário o *Handbook of Electoral Management Design* (HEMD) de Idea (WALL, et al., 2014;21) estabelece os seguintes princípios formadores dos Organismos Eleitorais: 1) independência; 2) imparcialidade; 3) integridade; 4) transparência; 5) eficiência; 6) profissionalismo; e 7) noção do serviço.

O termo independência no contexto dos princípios dos organismos eleitorais possui duas acepções: a) Independência Estrutural que configura a independência em relação

à estrutura de governo; b) Independência Corajosa ou “sem medo” que se refere a um sistema capaz de não se curvar aos interesses políticos ou partidários na perspectiva de cenário sobre suas decisões durante a coordenação e fiscalização do processo eleitoral (IDEA, 2014).

Avançando nesta linha de raciocínio, a condição de independência tanto normativa quanto “política” é razão consolidante para a autonomia de suas posições e ações nos EMB's (Electoral Management Body). Nos casos em que esse princípio é assegurado através da consagração advinda da lei, ou em ainda melhor respaldo, por força da própria Constituição de cada país, é possível vislumbrar um horizonte de integridade, credibilidade e imparcialidade em sua funcionalidade.

Nos países em que este sistema de EMB é liderado por membros do Poder Judiciário e com um órgão próprio, como no caso brasileiro, existe a ampliação da garantia de independência, inclusive reduzindo oportunidades de manipulação eleitoral.

Com intuito de estabelecer integridade e credibilidade ao processo eleitoral, além de promover uma aceitação da sociedade referente aos resultados obtidos através do voto, se faz necessária a imparcialidade assegurando a análise da EMB perante as situações fáticas, sem a formação de conceitos previamente estabelecidos, sem qualquer influência do fator ideológico, ou ainda, das relações de seus representantes na estrutura com mecanismo político em si.

Para que seja possível construir ambiente harmônico entre a expressão da representatividade manifestada através do sufrágio, o princípio da imparcialidade não poderá jamais ser excluído do sistema garantidor da lisura do processo eleitoral.

O princípio da imparcialidade é capaz de viabilizar ao processo eleitoral um tratamento em equidade e igualdade, sem descompasso com os adversários em seus pleitos ou grupos de interesses, não havendo a concessão de vantagens para privilegiar quaisquer que sejam.

Esse elemento garantidor promove amplitude segura à independência e transparência durante o processo eleitoral, além de dialogar diretamente com os aspectos de publicidade e comunicação com os eleitores.

A transparência é um dos princípios dos organismos eleitorais capazes de promover ao público uma racionalização e formação de opinião a respeito de suas decisões, e sobretudo, da corrida eleitoral em si. Esse princípio fomenta uma parceria direta do cidadão, concedendo a própria fiscalização popular ao EMB e perante todo o processo eleitoral quanto à sua lisura.

A EMB através do princípio da eficiência atua para preservar a integridade das

eleições quanto aos custos estipulados para o desenvolvimento do processo eleitoral. Numa perspectiva contemporânea, a utilização de ferramentas digitais alcança cada vez mais espaço para promover a relação de custo-benefício e zelo aos recursos financeiros do Estado e de doadores da esfera privada durante as eleições.

O fator financeiro é um dos mais preocupantes diante das disputas políticas durante as eleições. No caso brasileiro, é defeso em lei a usurpação da equidade por abuso de poder econômico, como protege a própria Constituição Federal de 1998 ao prever tal regulamentação através de lei complementar a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato. A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), inclusive dispõe de mecanismos capazes de gerar o efeito de inelegibilidade a partir do excesso cometido por investimentos que frustrem a capacidade competitiva de qualquer adversário no pleito eleitoral, principalmente num cenário de utilização de recursos públicos em campanha.

O princípio do profissionalismo requer que os serventuários do processo eleitoral e todos os membros efetivos do EMB possam atuar com proporcional preparo técnico diante de suas atribuições previstas para assegurar os padrões de qualidade corretos durante o processo eleitoral. Outrossim, embora os programas de capacitação dos profissionais envolvidos no processo eleitoral sejam extremamente importantes, requer destes, sinergia com todos os princípios dos organismos eleitorais em atuação durante a execução de seu ofício na ocorrência das atividades práticas. Não seria de nenhuma maneira eficiente o adimplemento a programas de capacitação caso as técnicas e conceitos empreendidos não repercutissem, igualmente, nas atitudes dos agentes, vinculados intrinsecamente ao complexo sistema de diretrizes no exórdio eleitoral proposto nesse norte eleitoral democrático em toda sua lhanza. (IDEA, 2014)

O profissionalismo tem estreita relação com o cumprimento eficiente das diligências necessárias para a prestação adequada do serviço que, em caso de inoperância, faz recaírem sobre o processo eleitoral questionamentos pertinentes quanto a essência de sua própria validação.

Com um órgão voltado apenas para o processo eleitoral no Brasil em que os servidores devem ser captados por concurso público há maior propensão ao exercício profissional da atividade do servidor.

Por fim, o princípio da noção do serviço está relacionado ao esclarecimento das atividades realizadas pelo EMB envolvendo todo o processo eleitoral, não apenas no que se refere às regras de seu sistema, mas em progressão de sentido, também em relação ao seu

auto-conhecimento sobre a plataforma eleitoral utilizada, bem como sua previsão para fornecer o labor expectado pelo público através de informações de suporte.

Iniciativas simples como a larga propagação de informações úteis a respeito dos locais de votação ou suas modificações, documento específico para garantir o voto do alistado, ou ainda, prazo final para divulgação dos resultados apurados daquele processo eleitoral, são medidas diretamente associadas ao princípio da noção do serviço.

Por tal ângulo, certas informações podem ser caracterizadas como esclarecedoras para entendimento da noção do serviço, tais quais: a) percentual de votos não contabilizados (brancos e nulos); b) erros no registro dos votos; c) tempo limite para espera em fila de votação; d) materiais essenciais não distribuídos em seções para registro de votos; e) a proporção de seções eleitorais em horário de funcionamento distinto ao determinado.

O princípio da noção do serviço assegura uma compreensão sobre o processo eleitoral tanto por parte do Electoral Management Body quanto pelo público geral que poderá ser diretamente beneficiado com recomendações sobre a concretização do voto. A confiança no processo eleitoral seria então favorecida a partir da observação da organização, análise da eficiência e profissionalismo, acompanhamento da transparência, percepção sobre a imparcialidade e independência, por fim formando sua convicção sobre a integridade e lisura de todo arcabouço que envolve os princípios dos organismos eleitorais.

Todos os princípios acima elencados e descritos quanto ao conteúdo necessitam de um sistema de resolução de conflitos compatível para a sua promoção. Sem uma previsão jurídica apta a permitir a atuação do contencioso eleitoral sob preceitos democráticos de disputa política nenhum organismo eleitoral poderá conferir efetivo cumprimento aos seus princípios, conforme restará tratado no capítulo seguinte.

5 O SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ELEITORAIS NO BRASIL

Em todos os aspectos até aqui discutidos, tais como integridade eleitoral, qualidade da democracia, governança eleitoral entre outros, ficou patente a relevância do estudo e aferição do sistema de resolução de conflitos. O contencioso eleitoral é fundamental para aferição do processo eleitoral sob a ótica do *rule adjudication*. É o que o presente capítulo busca apreciar.

5.1 CONCEITOS PRELIMINARES: DIREITO ELEITORAL, PROCESSO ELEITORAL E CONTENCIOSO ELEITORAL

Buscando contextualizar o sistema de resolução de conflitos eleitorais dentro do conjunto de normas que regem as eleições é imperioso traçar em breves linhas conceitos basilares para compreensão exata da temática.

5.1.1 DIREITO ELEITORAL

Estando o Contencioso Eleitoral inserido no âmbito do Direito Eleitoral é primordial descrever o conteúdo e amplitude da expressão direito eleitoral antes de adentrar na forma de resolução de conflitos eleitorais.

É inequívoco que as eleições servem como processo de escolha voltada para legitimação do incumbente, sendo elo entre o sistema democrático e a representação política, sendo peça chave para unir a soberania popular e a democracia representativa. (ARROYO, 1994:172)

Em reforço de argumentação Miranda afirma:

Com a democracia representativa, a eleição torna-se a peça essencial do sistema, torna-se a via de assegurar a coincidência da vontade dos governantes com a vontade do povo e a prossecução do interesse coletivo de harmonia com esta vontade.

...

A representação não degrada a autoridade dos governantes. Pelo contrário, ela reforça-a; e reforça-a, por eles se tornarem, não senhores, mas servidores do povo à luz da Constituição e do duplo mecanismo, ascendente, da eleição e, descendente, da responsabilidade política (2012:4).

É o direito eleitoral o corpo doutrinário-normativo responsável por definir as linhas mestras que compõem todo o sistema político-eleitoral, acautelando a soberana e

autêntica vontade do corpo de eleitores comprometido com a democracia-representativa, a partir da valoração dos princípios da legalidade, do constitucionalismo e do Estado de Direito (ARROYO, 1994; VIANA, 2011).

Reforçando o papel do direito eleitoral no processo democrático que é a eleição Miranda (2012:11) define: I – À eleição corresponde o Direito eleitoral; à eleição política o Direito eleitoral político – o conjunto de normas respeitantes aos procedimentos eleitorais políticos. Já Viana (2011:5) conceitua o Direito Eleitoral como: o sistema normativo que visa constituir e legitimar a representação política através da regulamentação do processo pelo qual será manifestada a vontade do corpo eleitoral.

Distingue o doutrinador português entre o direito eleitoral substantivo e o direito eleitoral adjetivo, sendo aquele o direito fundamental do sufrágio dentro de valores de personalidade e este a organização e o procedimento formal dos atos, buscando resguardar a correspondência do resultado à escolha efetiva dos eleitores, inseridos no princípio da participação política. (MIRANDA, 2012:14-16)

No que toca ao objeto de estudo deste trabalho do contencioso eleitoral cabe discorrer ainda sobre o processo eleitoral. Viana (2011:4) destaca que contencioso eleitoral se relaciona com o processo eleitoral, mas não há confusão entre os mesmos.

Para fins de maior distinção define Viana:

a expressão processo eleitoral à primeira dimensão que, em outras palavras, pode ser definida como o conjunto de atos e fases necessários à organização de uma determinada consulta eleitoral concreta e que, portanto, estabelecem o modo pelo qual serão habilitados os atores políticos, os mecanismos voltados à informação dos eleitores acerca das propostas em jogo, a realização da consulta eleitoral e os sistemas de fiscalização e garantia da regularidade das operações. Quanto ao segundo aspecto, que se reporta ao conjunto de atos dotados da finalidade de dirimir um litígio de natureza eleitoral, será preferível utilizá-lo no âmbito dos chamados sistemas de contencioso eleitoral, tema a que se fará referência posteriormente (2011:7).

Na esteira do que exposto acima impõe-se descrever os princípios formadores do processo eleitoral que fixarão a base do contencioso eleitoral.

5.1.2 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ELEITORAL

O processo eleitoral em sentido estrito, qual seja, o conjunto de procedimentos tendentes a chegar a uma decisão sobre determinado litígio eleitoral, no dizer de Jardim (1993:37) dispõe de dois princípios basilares que são a celeridade e a preclusão.

No que se refere à celeridade basta verificar o que fixam os artigos 257¹¹ e 258¹² do Código Eleitoral, em que fixa inexistir efeito suspensivo aos recursos eleitorais e estabelece o prazo exíguo de 3 dias para a apresentação do recurso, além de dispositivos normativos em que o prazo é fixado em horas. Já o artigo 259 determina a preclusão dos prazos para interposição dos recursos.¹³

Miranda (2012:18) estabelece dentro dos princípios do processo eleitoral adjetivo, os princípios estruturantes e os princípios instrumentais. Os primeiros seriam: a) O princípio da igualdade dos intervenientes processuais; b) O princípio do contraditório (*audiatur et altera pars*) ou de que os intervenientes processuais devem gozar de igualdade de oportunidades para expor as suas razões, procurando convencer o tribunal em dialética e recíproca fiscalização; c) O princípio da legalidade dos atos do processo; d) O princípio da fundamentação das decisões que não sejam de mero expediente; e) O princípio da obrigatoriedade e da executoriedade das decisões; f) O princípio do respeito do caso julgado. Já os princípios instrumentais são: a) O princípio do pedido na dupla vertente de necessidade de iniciativa externa para a abertura do processo e de fixação do objecto do processo pelo pedido; b) O princípio do conhecimento oficioso do Direito; c) O princípio da utilidade da decisão, em face da situação normativa que se verifique ou da sua relevância para as situações da vida; d) O princípio da adequação funcional; e) O princípio da celeridade; f) O princípio do processo escrito.

Na sequência, a próxima seção adentra diretamente no contencioso eleitoral que deve observar os princípios aqui elencados.

5.2 O CONTENCIOSO ELEITORAL: ORIGEM E RELEVÂNCIA

O conflito é algo ínsito ao ser humano e faz parte da sociedade em todos os seus quadrantes. Assim adverte Innerarity (2017:114): “*Uma democracia, mais do que um regime de acordos, é um sistema cujo objetivo é conseguir conviver em condições de*

¹¹ Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

¹² Art. 258. Sempre que a lei não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto em três dias da publicação do ato, resolução ou despacho.

¹³ Art. 259. São preclusivos os prazos para interposição de recurso, salvo quando neste se discutir matéria constitucional.

profundo e persistente desacordo.” Já Bobbio (1989:156) afirma: “¿qué es la democracia sino un conjunto de reglas [...] para la resolución de conflictos sin derramamiento de sangre?”.

Portanto, o processo eleitoral não poderia estar alheio a tal condição humana, propensa à discordância, cabendo a análise de como tais conflitos são disciplinados e administrados pelas instituições eleitorais.

O respeito ao conflito, dentro da ótica da permissão da oposição política, ao contrário de caracterizar-se como negativa pode receber adjetivação positiva ao tempo em que na verdade qualifica as decisões coletivas como bem pontua Przeworski:

(...) ahora sabemos que las instituciones políticas pueden soportar conflictos, que los conflictos pueden ser estructurados, regulados y contenidos, que las reglas relativas al procedimiento bastan para ser efectivas en procesar conflictos sin depender de la fuerza, que la oposición política puede de hecho mejorar la calidad de las decisiones colectivas, y quizás lo más importante, que escoger gobiernos a través de elecciones es la única forma de acoger la libertad política en sociedades divididas (2010:162).

Observa Miranda que:

Os procedimentos eleitorais são necessariamente marcados em democracia pelo contraditório político. E, a seu lado, não raro como sua consequência, surgem controvérsias, litígios, conflitos jurídicos. Daí o contencioso eleitoral político enquanto conjunto de meios organizatórios e processuais destinados à sua solução (2012:15-19).

Assim o contencioso eleitoral político tem por objetivo responder a três preceitos centrais: a) os direitos fundamentais; b) a periodicidade das eleições, com renovação dos titulares de órgãos nos prazos constitucionais, e c) a legitimação dos eleitores. (MIRANDA, 2012:17)

Não é sem razão, nesse oriente, que sendo a eleição o coração do processo democrático, as organizações internacionais estejam fazendo esforços para desenvolver padrões para melhoria dos mecanismos de resolução de disputas eleitorais, chegando como aponta Huerta:

Over time, presidential democracies have abandoned the classic model of electoral governance in which the parties themselves certify election results in congress and transfer the prerogative of resolving election disputes to the judicial branch or to specialized electoral courts (2017:378).

Embora não se possa descurar de todas as etapas que compõem o ciclo eleitoral, sob pena de contaminar o processo eleitoral/democrático como um todo, é imperioso destacar que a resolução do contencioso eleitoral é função essencial do órgão de gestão

eleitoral conforme aponta o *Handbook of Electoral Management Design* (HEMD) do Idea. O mencionado estudo fixa como as funções primordiais:

a) Vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo; b) Recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones; c) Gestionar las operaciones para el ejercicio del voto; d) Gestionar el escrutinio, y e) El conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección. Existen otros elementos que pueden administrar los organismos electorales, dependiendo de su estructura y el marco legal, que se pueden denominar –sólo para distinguir- funciones secundarias, tales como: f) Registro de electores; g) Delimitación de las circunscripciones electorales (es decir, la geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva); h) Elaboración de los materiales necesarios para las elecciones; i) Generar y sistematizar la información electoral, así como proporcionar elementos de formación cívica a los electores; j) Supervisión del funcionamiento de las campañas electorales; k) Monitoreo de los medios de comunicación, y l) Resolución de las disputas electorales y/o contencioso electoral (WALL, et al., 2006).

Embora, conforme visto acima o confito seja normal à contenda político-eleitoral importa memorar as palavras de Santolaya que faz um sopesamento relevante:

Um bom organismo eleitoral é o que, com um aporte de recursos razoável e proporcional à riqueza do país, consegue que as eleições se desenvolvam com o mínimo grau de conflitualidade jurídica, suas decisões sejam acatadas indiscutivelmente pelos competidores políticos e, em definitivo, os processos eleitorais sejam reconhecidos como livres e justos, legitimando com isso, nacional e internacionalmente, as instâncias representativas que geram (2012:41).

O contencioso eleitoral é assim de extrema relevância para a leitura e compreensão de eleições livres e justas, posto servir como mecanismo que impacta na lisura das eleições. A seguir importa apreciar, em análise comparada, os sistemas de contencioso adotados no mundo ao longo do tempo.

5.3 SISTEMAS DE CONTENCIOSO ELEITORAL NO DIREITO COMPARADO

Para fins de melhor apreciação do contencioso eleitoral importa descrever as formas pelas quais os demais países estruturam o sistema de justiça eleitoral. Tal análise comparativa é fundamental no escopo de criar modelos que busquem garantir processos eleitorais justos e limpos, e ainda ofertar padrões que sirvam para mudanças legislativas no âmbito interno de cada país.

De início destaca-se que não há padrão de sistema de justiça eleitoral único, nem muito menos que seja considerado perfeito e acabado, posto que cada estrutura está atrelada a aspectos políticos-normativos que se sujeitam a diversos influxos no âmbito interno.

Por Sistema de Contencioso Eleitoral pode ser entendido um conjunto orgânico, com base em princípios próprios, tendentes a regular os conflitos havidos na seara da disputa dos cargos eletivos.

O objetivo a atingir e o respectivo mecanismo é bem descrito por Viana:

Como forma de garantir a boa execução dos procedimentos e coibir os atos atentatórios à normalidade eleitoral – passíveis de prática tanto pelos administradores eleitorais, como pelas autoridades estatais, concorrentes, eleitores e outros indiretamente envolvidos –, diversos sistemas de controle e instrumentos jurisdicionais de proteção foram criados no âmbito do Direito Comparado. É, afinal, esse conjunto de mecanismos fiscalizadores e protetivos que compõe os denominados sistemas de contencioso eleitoral (2011:8).

Viana (2011:10-11) discorre sobre 3 (três) sistemas. O Sistema Parlamentar, o Sistema Jurisdicional e o Sistema Misto. O Sistema Parlamentar é originário do preceito de independência entre os poderes, em que se compreendia que nas questões afetas à escolha dos legisladores era atribuição dos mesmos proceder a sua validação. Teve início na Inglaterra e França e tem como referência a Bélgica, a Itália, os Estados Unidos e a Argentina. O sistema parlamentar tem o inconveniente da ausência de imparcialidade já que os interessados seriam os próprios julgadores.

O Sistema Jurisdicional na esteira dos problemas surgidos da falta de imparcialidade, o que incentivava a prática de fraudes e manipulações, inclusive no Brasil, atribui a um órgão com função eminentemente judicial, portanto independente e imparcial, tendo por característica ser um controle técnico e jurídico. A origem é na Inglaterra através do *Election Petitions and Corrupt Practices at Elections Act* de 1868 e ao *Parliamentary Elections and Corrupt Practices Act* de 1879 com o fito de atacar as corrupções eleitorais nas eleições britânicas. (VIANA, 2011:17)

O Sistema Jurisdicional tem sido a tendência contemporânea entendendo ser esse modelo mais adequado ao ambiente de litigiosidade nas eleições, garantindo o respeito à integral verdade na vontade do eleitor. Miranda defende esse formato asseverando:

Pela natureza das coisas, o contencioso eleitoral requer jurisdicionalidade. São os tribunais – independentes e com juízes independentes – que podem proporcionar-lhe plena efetividade (2012:19).

Estando o Sistema Jurisdicional bastante difundido nos dias atuais, até por estar previsto no Pacto de São José da Costa Rica¹⁴ e pode ser dividido em quatro tipos, quais sejam: os sistemas de jurisdição ordinária, especializada, constitucional e dupla. (VIANA, 2011;21-22)

Os Sistemas Mistos são aqueles que mesclam modos diferentes de controle para o mesmo processo eleitoral. Nesse molde encontra-se o Sistema da República Dominicana e o da Nicarágua, e como exemplo apontado como modelo da Alemanha é o mais apreciado:

O caso da Alemanha é emblemático por designar um controle político-jurisdicional quanto às eleições legislativas nacionais. Desse modo, o artigo 41 da Lei Fundamental estabelece que o controle das eleições e da qualidade dos mandatos pertence ao Bundestag, sendo suas decisões sujeitas à interposição de recurso perante o Tribunal Constitucional (VIANA, 2011:24).

Para fins ilustrativos dos modelos existentes cabe discorrer acerca de alguns formatos pontuais de contencioso.

Na Argentina a resolução de conflitos eleitorais é realizada pela Câmara Nacional Eleitoral, composta de 3 membros, nomeados pelo Presidente da República, com prévia aprovação do Senado. A referida câmara atua como instância revisora das decisões proferidas pelos juízes de cada província que são oriundos da magistratura federal. No Chile o órgão de topo eleitoral é o Tribunal Qualificador Eleitoral, composto por 3 juízes da Suprema Corte, e de 1 advogado e 1 ex-presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado, havendo tribunais regionais eleitorais para cada região do país.

Nos Estados Unidos da América não há justiça eleitoral especializada ficando a cargo dos tribunais federais ordinários, restando ao Congresso o papel de verificador dos poderes.

Passeando pela Europa vê-se que a França tem o Conselho Constitucional, composto por 9 membros, 3 escolhidos pelo Presidente da República, 3 pelo Presidente do Senado e 3 pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que é responsável por decidir em

¹⁴ Artigo 8. Garantias judiciais 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

última instância sobre a qualificação dos eleitos e as eleições para o parlamento, existindo a figura do juiz da eleição.

Na Itália e na Finlândia inexistente justiça eleitoral especializada cabendo ao poder judiciário ordinário o julgamento das contendas advindas do processo eleitoral.

Enfim, há uma multiplicidade de formatos de adjudicação eleitoral que não permitem generalizações e modelos perfeitos como adverte Dahl:

It is difficult to generalize in the field of complaints adjudication because of the lack of documented practices and decision-making examples outside of established democracies. And, as in all aspects of democratic development, electoral frameworks and administrative practices for election complaints adjudication must be based on the unique cultural, political and legal traditions in each country (IFES, 2011:100).

A sessão seguinte visa apreciar de modo mais objetivo e específico o modelo brasileiro com suas nuances e características.

5.5 DA CLASSIFICAÇÃO DO CONTENCIOSO ELEITORAL BRASILEIRO

Na formação do Brasil em que o TSE concentra as atividades de administração e adjudicação, o órgão eleitoral atua em diversas etapas e procedimentos relacionadas à competição eleitoral.

Viana (2008:20-22) entende que para o controle jurídico da legítima formação da vontade do eleitor incide o contencioso eleitoral que compreende o conjunto de atos visando a dirimir conflitos oriundos da competição política.

Como é natural ocorrer com todo tipo de classificação, cada doutrinador firma o entendimento por aqueles aspectos que compreende mais relevantes para o objeto de estudo. Não é diferente no âmbito do contencioso eleitoral.

Viana (2011:8), por exemplo, deduzindo ser o contencioso eleitoral, numa visão ampla, a solução dos litígios originados em razão do processo eleitoral e com natureza eleitoral afirma existir a seguinte classificação: 1) um contencioso pré-eleitoral; 2) um contencioso concomitante e; 3) um contencioso pós-eleitoral.

Já Miranda (2012:23) considerando que o contencioso eleitoral tem por objeto os atos e procedimentos atinentes à consecução das eleições apresenta a seguinte classificação: 1) contencioso ativo (o relativo aos cidadãos eleitores) e contencioso passivo (o

relativo às candidaturas); e 2) contencioso pré-eleitoral (o atinente ao recenseamento), e contencioso eleitoral propriamente dito (o relativo a cada eleição em concreto).

Vê-se que enquanto a primeira classificação leva como critério base apenas o momento em que o litígio se estabelece, a segunda classificação estabelece também um critério subjetivo, além do temporal.

Outra classificação encontrada, está com base na natureza do objeto do litígio é apresentada por Orozco (2007:1240) que divide o contencioso em 1) Administrativo; e 2) Jurisdicional. O contencioso administrativo é aquele instrumento jurídico previsto na esfera interna do organismo administrativo eleitoral, para opor-se a uma decisão de natureza administrativa. Enquanto o contencioso jurisdicional são os meios de impugnação, previstos na legislação, de natureza processual jurídica, onde se questiona um presumível erro, deficiência, ou ilegalidade das resoluções eleitorais.

Orozco (2007:1244-1259) apresenta como os atos eleitorais impugnáveis o registro do eleitor, o regime dos partidos políticos e sua democracia interna, atos de preparação da eleição, resultados eleitorais entre outros.

Para fins deste trabalho, de modo exemplificativo, serão apreciados na sequência apenas alguns tipos destas demandas, que tanto dizem respeito ao contencioso eleitoral jurisdicional, quanto que tenham carácter majoritariamente administrativo.

5.6 DA TIPOLOGIA DA PRETENSÃO CONTESTATÓRIA: AÇÕES ELEITORAIS, IMPUGNAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E RECLAMAÇÃO

A ciência política tem deixado patente que o contencioso eleitoral merece a devida atenção por fazer parte de um conjunto de elementos fundamentais para a institucionalização da eleição e estar inserido no ciclo eleitoral (HUERTA, 2017; COMA, NOHLEN e FRANK, 2015; FREIDENBERG, 2017).

Goodwin-gill adverte com precisão:

Un sistema electoral libre y justo no depende sólo de la inscripción de los votantes, la realización de una campaña libre, la presencia de observadores y el secreto del voto; ha de ser también capaz de tratar con prontitud y eficacia los distintos tipos de quejas que inevitablemente surgirán. Pueden incluir el rechazo del derecho de ser candidato o elector, las tentativas para reducir la participación electoral, las alegaciones de mala interpretación de las leyes o los procedimientos electorales, las presuntas violaciones del derecho penal, las disputas respecto a la precisión del

recuento o las afirmaciones de que el efecto acumulativo de tales irregularidades es tan aplio que invalida las elecciones (2009:178).

O contencioso eleitoral atua como um instrumento de *accountability* eleitoral dentro da *rule adjudication*, e pode servir para mitigar as fraudes e manipulações, servindo de amparo para a escolha democrática. Nesse oriente, Tarouco aponta:

É razoável supor que em um ambiente eleitoral mais protegido contra manipulações os partidos terão mais incentivos para participar da competição eleitoral e para respeitar os resultados. Ao contrário, em disputas marcadas pela discricionariedade dos gestores, pela parcialidade nos julgamentos e pela vulnerabilidade a fraudes, haverá menos incentivo ao comportamento competitivo democrático (2014:232).

No cenário descrito é decorrência natural pois buscar descrever uma tipologia que congregue quais os mecanismos disponibilizados aos atores políticos para materializar a pretensão contestatória e questionar as condutas desenvolvidas tanto pelo órgão eleitoral quanto por candidatos, partidos, coligações e eleitores que possam contribuir para tuvar a higidez do processo eleitoral. É o que se pretende nessa assentada.

De início cabe destacar que as espécies/tipos de materialização do contencioso eleitoral no Brasil apresentam a mesma estrutura difusa das normas atinentes ao processo eleitoral. Rememore-se que a temática eleitoral no país, sob o âmbito normativo-jurídico, encontra-se presente na Constituição Federal de 1988, no Código Eleitoral de 1965, na Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades), na Lei 9.096/90 (Lei dos Partidos Políticos), na Lei 9.504/97 (Lei Geral das Eleições) e ainda nas Resoluções do TSE permitidas por força do Código Eleitoral.

Quanto ao contencioso eleitoral a paisagem é similar. As espécies que serão apresentadas estão compreendidas nos mesmos textos descritos acima. Destaque-se que em razão de não ser o escopo primordial do trabalho será realizada uma análise mais superficial e abstrata.

O TSE elenca em dispositivos internos uma série de classes processuais para fins de melhor instrução dos procedimentos através do Sistema de Acompanhamento de Documentos e Procesos (SADP) bem mais extensa e ramificada do que a que será tratada.

A Resolução TSE n.º 22.767/2017 fixa as classes processuais e as respectivas siglas dos registros processuais que envolvem matérias do contencioso jurisdicional e administrativo. Por oportuno, cabe fazer menção à Resolução TSE n.º 23.416/2014 que dispõe sobre procedimentos em que há contencioso de caráter disciplinar, voltado para averiguar e

punir os atos de magistrados e servidores, voltado para a atuação da Corregedoria Geral da Justiça Eleitoral.

Inexistindo uma tipologia do contencioso eleitoral em lei ou resolução do TSE serão abordadas, tomando por base a natureza do litígio, as seguintes espécies: a) Ações Eleitorais; b) Impugnação; c) Representação; e d) Reclamação.

As ações eleitorais são aquelas em que prepondera a atuação de caráter judicial do órgão eleitoral e buscam, em regra, tornar sem efeito o registro da candidatura ou cassar o mandato alcançado ilegalmente. São exemplos a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), e a Ação Judicial Eleitoral de Apuração de Arrecadação e Gastos Ilícitos.

Já as impugnações podem ser majoritariamente apresentadas para questões eminentemente administrativas, tais como, impugnação de requerimento de transferência de domicílio eleitoral, impugnação de membros da mesa de votação e apuração, entre outras atividades de caráter mais organizativo do pleito. É um ato de insurgência que pode ocorrer antes ou depois da decisão proferida ou da prática do ato, presente nas mais diversas fases do processo eleitoral (COSTA, 2010:55-56).

As representações e reclamações carecem de uma margem de atuação específica. Em verdade atuam de maneira subsidiária, ou seja, inexistindo formato específico e definido em lei do modo de manifestar insatisfação com questão eleitoral utiliza-se da Representação ou Reclamação.

Do que se depreende da Resolução TSE 23.547/2017 as representações atuam nas reprimendas por desconformidade com normas atinentes à propaganda eleitoral, inclusive quanto ao direito de resposta, bem assim, para apuração das condutas tendentes a violar a arrecadação de recursos e aplicação dos gastos em campanha, para eventual captação ilícito de sufrágio, e para as condutas vedadas que visam propiciar equilíbrio no processo eleitoral.

A reclamação se adequaria mais, conforme jurisprudência¹⁵, para apontar equívocos e pugnar por correção de atos praticados por parte de servidores da justiça, juízes e

¹⁵ RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO. INÉRCIA. CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL. INOBSERVÂNCIA. OBRIGAÇÕES FUNCIONAIS. DETERMINAÇÃO. JUSTIÇA ELEITORAL. MATO GROSSO. ATUAÇÃO. COMBATE. CRIMES ELEITORAIS. MUNICÍPIO. VÁRZEA GRANDE. PREJUDICIALIDADE. ARQUIVAMENTO. 1. Exaurido o período referente à campanha eleitoral de 2008, descabe a adoção de providências por parte desta Corregedoria-Geral. 2. A competência para o processo e julgamento de representações por infração à Lei 9.504/97, nos pleitos municipais, é dos juízes das respectivas zonas eleitorais ou daqueles designados pelos tribunais regionais eleitorais. Precedentes. 3. A atividade correcional destina-se a proteger a legalidade e a legitimidade dos atos que interfiram nos serviços eleitorais contra erros, abusos ou irregularidades, de acordo com o preceituado no art. 2º, V e VI, da Res.-TSE 7.651/65. 4. Reclamação que se julga prejudicada. (Reclamação nº 487, Acórdão, Relator(a) Min. Nancy Andrichi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 149, Data 06/08/2012, Página 104)

membros dos tribunais eleitorais, que mereceriam reprimenda administrativa através do respectivo regimento interno.

Por oportuno, importa fazer dois destaques relevantes. Primeiro, que majoritariamente os institutos referidos têm por escopo promover no âmbito do processo eleitoral o princípio da isonomia, dotando os concorrentes de condições mínimas de igualdade na disputa, sem a qual não haveria de se falar em eleições justas e livres.

Em geral, todos os principais atores do processo eletivo estão legitimados para promoção das Ações, Impugnações, Representações e Reclamações, a saber, partidos, coligações, candidatos e o Ministério Público. O eleitor também pode atuar em casos pontuais, como no caso da notícia de inelegibilidade¹⁶ e ao juiz eleitoral é dado agir de ofício em diversas ocasiões, *vide* na propaganda eleitoral¹⁷.

Reitere-se que a análise aqui empreendida nem de longe esgota a temática ou atingiu meandros dos instrumentos acima elencados como operadores do contencioso eleitoral no Brasil. A finalidade é tão somente contextualizar a dinâmica processual do sistema de contencioso eleitoral brasileiro na seara da Justiça Eleitoral que funciona como o órgão responsável pelo *rule adjudication*.

A relevância do sistema de contencioso eleitoral atualmente para o desenvolvimento da democracia é tanta que assevera Dahl:

The issue of adjudication of electoral complaints and disputes is of special interest today within both developing and advanced democracies because of the significance of credible adjudicative processes for producing stable election outcomes (IFES, 2011:100).

O próprio órgão eleitoral no Brasil, o TSE, tem demonstrado preocupação com o tema¹⁸, tanto que recentemente através de Portaria TSE n.º 115/2019 formatou um grupo de trabalho (GT) com o fulcro de estudar e sistematizar as normas eleitorais existentes, e dentro das temáticas do GT está a de contencioso eleitoral.

Eis em apertada síntese o cabedal jurídico apto a operar o sistema de resolução de litígios eleitorais. Em seguida, buscando fechar a temática em exame importa observar em

¹⁶ Resolução TSE 23.548/17. Art. 42. Qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos pode, no prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, dar notícia de inelegibilidade ao tribunal eleitoral competente, mediante petição fundamentada.

¹⁷ Resolução TSE 23.551/17 Art. 6º A propaganda, qualquer que seja sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.

§ 1º Sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para impedir ou fazer cessar imediatamente a propaganda realizada com infração do disposto neste artigo;

¹⁸ <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/grupo-de-trabalho-do-tse-ira-estudar-e-identificar-conflitos-na-legislacao-eleitoral-vigente>

concreto como o contencioso eleitoral no Brasil se insere na competição e participação política em casos emblemáticos de eleições presidenciais.

6 O CONTENCIOSO ELEITORAL: ESTUDOS DE CASO

Como fechamento do trabalho em desate optou-se por encetar um estudo de caso de dois processos eleitorais emblemáticos no que pertine ao Contencioso Eleitoral do Brasil.

Em primeiro lugar a AIJE 194358 promovida pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB em desfavor da chapa vitoriosa DILMA-TEMER no pleito de 2014 que foi julgada pelo TSE em junho de 2017, após, inclusive, o processo de *impeachment* sofrido pela ex-mandatária Dilma Rousseff.

No segundo momento a apreciação se dará no âmbito das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) que resultaram no impedimento de sua participação no pleito.

Como visto em seções pretéritas o desenho institucional do Brasil de judicialização dos temas eleitorais confere à Justiça Eleitoral o *rule adjudication*. Assim fixa no Tribunal Superior Eleitoral¹⁹ a atribuição de julgar as ações de investigação judicial eleitoral em desfavor das chapas registradas para a eleição de presidente e vice-presidente da República, bem como apreciar os pedidos de registro dos mesmos²⁰. Portanto a análise fática se dará em precedentes do Tribunal Superior Eleitoral sem a pretensão de descer a detalhes jurídicos que não fazem objeto do presente trabalho.

6.1 HERCULE POIROT DESEMBARCA NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: A AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL 194358 (CHAPA DILMA-TEMER)

Não se apanham moscas com vinagre.

(Hercule Poirot)

¹⁹ Lei Complementar 64/90. “Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...)”

²⁰ Código Eleitoral “Art. 22. Compete ao Tribunal Superior: I - Processar e julgar originariamente: a) o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e vice-presidência da República; (...)”

Resta patente que as eleições, como mecanismo apto a conectar a democracia à representação (MANIN, PRZEWORSKI; STOKES, 1999; CHEIRUB; PRZEWORSKI, 1997) não se prestam, *de per si*, a determinar um sistema político como efetivamente democrático.

Alvim avalia que as eleições são necessárias para um regime democrático, mas não condição suficiente:

Se a democracia exige mais do que a realização de eleições, estas podem existir sem que haja democracia. Mesmo regimes autoritários realizam consultas populares; isso lhes confere uma aparência de democracia. Nesse contexto, a depender dos graus de liberdade, abertura, legalidade e lisura assumidos, as eleições tanto podem servir para dar origem a democracias genuínas como podem fortalecer regimes alheios às aspirações populares. O fenômeno pode ser explicado a partir das funções atribuídas às eleições (2015:215).

Portanto, é imperioso que se qualifique e determine quais as condições fazem com que a eleição represente verdadeiramente um aspecto de reforço ou garantia da democracia.

Freidenberg (2017:1096) citando Schedler (2002) e Levitsky e Way (2004:160) conclui que embora uma democracia requeira eleições, esta não aceita qualquer eleição. Sobre o tema das eleições cabe destacar manifestação de Dahl:

Se aceitamos a conveniência da igualdade política, todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados iguais. Para implementar a igualdade no voto é evidente que as eleições devem ser livres e justas. Livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente (2001:109-110).

No mesmo sentido Diamond e Molino apontam:

Talk of a “good” or “better” democracy implies knowing what democracy is. At a minimum, democracy requires: 1) universal, adult suffrage; 2) recurring, free, competitive, and fair elections; 3) more than one serious political party; and 4) alternative sources of information (2004:21).

Por óbvio, o abuso de poder político e econômico, bem como outros aspectos a serem levantados no estudo de caso presente estão manifestamente longe de critérios mínimos de eleições justas discutidos na ciência política contemporânea.

Schedler (2002:822-823) adverte que após a terceira onda da democracia, quando os regimes autoritários se baseavam na força dos militares, os governantes autoritários optaram pela entrada na arena eleitoral de modo a gerar uma falsa legitimidade democrática com simulacros de processos eleitorais que visavam conter a incerteza da eleição através do que o autor citado denominou de “menu da manipulação”. Tal cardápio gerador de eleições viciadas envolvia: 1) a fraude, repressão política e a desigualdade; 2) manipulação do espaço dos atores; 3) manipulação das regras de representação; 4) manipulação de clivagens políticas; 5) competição desigual.

Na ótica da eleição livre e justa Salgado discorre sobre o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral nos seguintes termos:

A Constituição estabelece como norma estruturante do Direito Eleitoral o princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos. Essa escolha reflete-se no princípio republicano e na ideia de igualdade construída na Constituição, que impõe uma regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação (2015:189).

A isonomia, é destarte, fenômeno imprescindível para o processo eleitoral sob pena de macular todo o processo, inclusive o seu resultado final, deslegitimando a escolha do eleitor. Decorre daí a necessidade de avaliar a Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 194358, dentro do Sistema de Contencioso Eleitoral no Brasil.

Os litígios pós-eleitorais, denominados no Brasil como o terceiro turno, é algo mais comum ao ambiente eleitoral do que se pode imaginar. Huerta ao afirmar que as eleições não terminam no dia da votação aponta que:

Runner up candidates have publicly challenged election results in 21.1% of the 180 presidential elections that have taken place in the democratic world since the beginning of the third wave of democratization in 1974 (2015:1-2).

Portanto, o caso do Brasil estaria dentro de um comportamento natural ao regime democrático, cabendo indagar de sua nocividade ou não.

Em dezembro de 2014, após a eleição de segundo turno daquele ano, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), derrotada com o seu candidato Aécio Neves por apenas 3,28%, apresenta Ação de Investigação Judicial Eleitoral 1943-58.6.00.0000, que depois foi anexada a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo n° 7-61.2105.6.00.0000 e a

representação nº 8-46.2015.6.00.0000, apontando os pretensos atos ilícitos realizados pela Chapa DILMA-TEMER, vencedora do pleito: 1) ABUSO DO PODER POLÍTICO: (a) desvio de finalidade na convocação de rede nacional de emissoras de radiodifusão; (b) manipulação na divulgação de indicadores socioeconômicos; (c) uso indevido de prédios e equipamentos públicos para a realização de atos próprios de campanha; e (d) publicidade institucional em período vedado; 2) ABUSO DO PODER ECONÔMICO: (a) realização de gastos de campanha em valor que extrapola o limite; (b) financiamento de campanha mediante doações oficiais de empreiteiras contratadas pela Petrobrás como parte da distribuição de propinas; (c) massiva propaganda eleitoral levada a efeito por meio de recursos geridos por entidades sindicais; e (d) transporte de eleitores por meio de organização supostamente não governamental que recebe dinheiro público para participar de comício em Petrolina/PE; e (e) despesas irregulares – falta de comprovantes idôneos para despesas de campanha; 3) USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL: (a) veiculação de inverdades no horário eleitoral gratuito; 4) FRAUDE: (a) divulgação de informações falsas sobre a extinção de programas sociais; 5) ARRECADAÇÃO E GASTOS NÃO CONTABILIZADOS com (a) doações provenientes de fornecedoras da Petrobrás, (b) pagamentos a gráficas com desvio para laranjas.

Diante da natureza do processo, que poderia gerar a cassação da chapa presidencial, fato bastante relevante e de grave repercussão, viu-se que houve opção por preceitos da ampla defesa e contraditório em detrimento do rito expedito que faz parte da órbita do contencioso eleitoral no Brasil em geral.

Os prazos das demandas judiciais eleitorais são fixados em prazos bem mais exíguos, em razão da finitude dos mandatos e da necessidade de conferir segurança jurídica ao resultado da eleição, do que aqueles que servem às demandas previstas no Código de Processo Civil que regulam as ações entre particulares.

Foram realizadas inúmeras diligências e perícias que fizeram com que o processo fosse posto em pauta no Tribunal Superior Eleitoral apenas em 2017, mais precisamente em 09 de junho, quando a ex-presidente Dilma já havia deixado o cargo em razão do *impeachment*.

Convém citar Goodwin-Gill que adverte sobre a necessidade de julgamento rápido no contencioso eleitoral:

El objetivo final sigue siendo el establecimiento de un gobierno representativo; y la resolución rápida de cuestiones que pueden provocar división, se considera, en general, como el mejor modo de servir al interés nacional (2006:179).

Não cabe nesta assentada discorrer sobre aspectos eminentemente jurídicos que levaram os membros do TSE a julgar, por maioria apertada, 4 a 3, pela improcedência do pedido contido na AIJE, AIME e Representação.

Contudo, existe ponto na decisão que deita relação direta com o desenho institucional do Brasil de contencioso eleitoral. Os ministros do TSE que formaram a maioria pela improcedência das ações se fixaram em matéria que é eminentemente de índole jurídico-processual.

A acusação mais impactante e forte, que fez a base do criterioso relatório e voto do Relator das ações no TSE o ministro Antônio Herman Benjamin, dizia respeito a que recursos que supostamente irrigaram a campanha vitoriosa teriam origem ilícita, conforme delações extraídas da Operação Lava-Jato, daí decorrendo o abuso de poder econômico e político.

A questão nodal a ensejar a absolvição da Chapa DILMA-TEMER residiu na impossibilidade de durante a ação haver o alargamento dos fatos ensejadores da demanda, o que no processo civil corresponde aos institutos da “causa de pedir” e da “estabilização da demanda”. Noutra giro, é dizer que, por força, do que dispõe o Código de Processo Civil, o autor ao ingressar com a demanda deve apontar tudo aquilo que gere a consequência jurídica perseguida e no caso dos autos não teria havido a descrição de todos os fatos que ensejariam uma condenação, mas que só se tornaram conhecidos após o ingresso da ação de investigação.

O uso de critérios eminentemente jurídicos e processuais em contendas eleitorais é manifestamente resultado do modelo de judicialização adotado no Brasil a partir de 1932, que tinha por fito criar um ambiente de governança eleitoral infenso à fraudes e manipulações, mas que por outra banda alterou a arena do contencioso eleitoral do ambiente político para o jurídico, com consequências democráticas ainda não firmadas.

Outra preocupação da ciência política decorrente do contencioso eleitoral em análise é concernente ao impacto que causa o questionamento de resultados eleitorais para a democracia.

Avritzer menciona a apreciação da AIJE nº 1943-58 quando analisa o movimento pendular da democracia no Brasil entre 2013 e 2018 entendendo como um fator demonstrativo de regressão democrática. Aponta o citado autor:

Assim, tivemos eleições sem contestação dos resultados em 1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010, perfazendo o ciclo mais longo da história do Brasil sem contestação de resultados eleitorais. No entanto, na eleição de 2014 essa tradição se mostrou menos estável do que se supunha. Ao final de uma eleição desastrosa, a oposição, na pessoa

do senador Aécio Neves não reconheceu (Braga, Brígido, 2014) a derrota e questionou o resultado no TSE (2018:276).

No mesmo sentido Ellena, Vickery, Reppell e O`Casey ao abordar as contestações pós-eleitorais discorrem:

A refusal by opposition parties or losing candidates to accept electoral outcomes can undermine the authority of the government, weaken trust in democracy and democratic institutions, and in extreme cases trigger violence (2018).

Já Green também discorre sobre os conflitos pós-eleitorais ao avaliar a possibilidade de mediação desses litígios e suas vantagens:

Ambiguities in election procedures and statutes that give rise to post-election disputes lead to protracted and often unnecessary litigation in which legal arguments can be (and are) manipulated to suit an overall strategic purpose instead of the broader public interest of seeing elections settled fairly, quickly, and with as little involvement of the court system as possible. This reality suggests a need to explore ADR methods in the post-election dispute context. With the help of informed and skilled election mediators, a mediated process could help resolve procedural and standards gaps early on before malleable legal arguments enter the fray. Mediation of post-election disputes warrants careful consideration in a world in which the adversarial process so often disserves democracy (2012:369).

Vale dizer que não foram observadas após o julgamento do TSE pela improcedência da AIJE contestações além das naturais ao processo político entre os partidários da cada parte ou tese jurídica.

Não houve de forma significativa apontamento por instituições, estudiosos, observadores internacionais ou manifestações populares que inquinavam o julgamento de inobservância de parâmetros jurídicos do devido processo legal e imparcialidade, o que leva a ponderar que o *procedural justice* foi respeitado.

Procedural justice no dizer de Ellena, Vickery, Reppell e O`Casey apontam:

Procedural justice encapsulates the right to be treated fairly, and to receive an effective remedy, through the efficient and transparent administration of justice. This involves both the protection of due process and the advancement of open justice (2018).

É uma sintonia fina, uma linha tênue entre a necessidade de se controlar o processo eleitoral através de mecanismos que garantam, dentro do contencioso, um equilíbrio aos contendores aptos a gerar a incerteza do resultado eleitoral e evitar que as disputas

políticas sejam tragadas para um ambiente estritamente jurídico, que resultem em recrudescimento dos extremos políticos.

6.2 SER OU NÃO SER, EIS A QUESTÃO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA: CASO LULA

Faço tudo o que um homem faz, se faço mais, deixo de sê-lo.

(Shakespeare)

A restrição ao direito político de ser votado, a capacidade passiva, afeta diretamente um dos pilares da democracia liberal, visto afastar prerrogativa primária do cidadão e da sociedade. Não é à toa que Dahl (2015) na clássica formulação de requisitos da Poliarquia elenca a elegibilidade para cargos públicos, o direito de líderes políticos disputarem apoio, e o direito de líderes políticos disputarem votos, dentre os mesmos.

Apenas em situações plenamente razoáveis e proporcionais merece chancela estabelecer limites à possibilidade de ser votado pelo eleitor. Urge destacar que este é um direito do sujeito passivo, candidato, que afeta direitos do sujeito ativo, eleitor, porque envolve aspectos da competição política e de liberdade de escolha do cidadão ao alterar a oferta de candidatos ao pleito.

Sobre esse duplo viés Bastos Júnior e Santos apontam:

Portanto, não são adequadas as interpretações que subtraem a feição de garantia fundamental aos direitos políticos passivos. O direito a lançar-se como candidato nas eleições é tão fundamental quanto o direito de votar. São duas facetas indissociáveis do *jus suffragii* e que gozam de idêntica dignidade. (...)

Desta feita, a restrição do direito público subjetivo de um candidato não afeta somente ao seu patrimônio jurídico, mas atinge a toda a coletividade que vê reduzida a sua liberdade de escolha democrática. Trata-se, pois, de uma garantia institucional que transcende (e excede) ao âmbito de proteção dos indivíduos que são afetados pela restrição do exercício de um direito fundamental seu (2015:244).

No âmbito externo, como consectário dos direitos humanos, as limitações ao pleno exercício da capacidade passiva de ser votado encontram reserva e previsão em organismos e tratados internacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos aponta

em seu artigo 21²¹ que todo homem tem a possibilidade de fazer parte do governo de seu país diretamente ou através de seus representantes, dicção bem próxima ao exposto no artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos²² acrescentando a expressão “sem restrições infundadas” que tem relação direta com as restrições políticas.

Já a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) do ano de 1969 elenca como fatores ensejadores para regular o exercício dos direitos políticos²³, exclusivamente: a) motivo de idade; b) nacionalidade; c) residência; d) idioma; e) instrução; f) capacidade civil ou mental; g) ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Em reforço ao arcabouço internacional de garantia do exercício dos direitos políticos a Comissão de Veneza através do Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral (Coleção Ciência e Técnica da Democracia, n.º 34:2002) deduz como legítimas restrições ao exercício dos direitos políticos, cumulativamente²⁴: a) haver previsão legal; b) atender ao princípio da proporcionalidade e ser menos estrita que as condições de privação do direito ao voto; c) motivos de saúde mental ou a condenação de crimes graves.

Bastos Júnior e Santos (2015:224) apontam que a opção política quanto às restrições ao exercício do direito político de ser votado vai de encontro aos dispositivos internacionais, por ser bastante pródiga em hipóteses, inclusive com o incremento de situações restritivas a partir da Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) que aumento de 8 para 16 as causas de inelegibilidades.

No Brasil as vedações ao deferimento do registro de candidatura e, por conseguinte, a efetiva e válida participação no pleito estão afetadas a dois pontos fulcrais. O primeiro são as condições de elegibilidade estabelecidas na Constituição Federal em seu

²¹ Artigo 21 I) Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

²² Artigo 25 Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

²³ Artigo 23 - Direitos políticos 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

²⁴ 1.1 A privação do exercício do direito de voto e de elegibilidade pode ser prevista, desde que submetida às seguintes condições cumulativas: ii. Deve estar prevista na lei; iii. Deve respeitar o princípio da proporcionalidade; a privação da elegibilidade pode estar sujeita a condições menos estritas que a privação do direito de voto; iv. Deve ser fundamentada por interdição cujos motivos respeitem à saúde mental ou a condenações por crimes graves; v. Além disso, a privação dos direitos políticos ou a interdição por motivos relacionados com a saúde mental devem ser impostas por decisão específica de um tribunal.

artigo 14, que são: 1) a nacionalidade brasileira; 2) o pleno exercício dos direitos políticos; 3) o alistamento eleitoral; 4) o domicílio eleitoral na circunscrição; 5) a filiação partidária; e 6) a idade mínima fixada na Constituição Federal.

O segundo é que a Carta Política de 1988 fixa as causas de inelegibilidades condizentes ao grau de parentesco, à sucessão indefinida de mandatos para os cargos executivos, permitindo apenas uma reeleição, e dirige à Lei Complementar²⁵ a possibilidade de determinar outras causas de inelegibilidade com sucedâneo na vida pregressa do cidadão, na normalidade e legitimidade das eleições, visando assegurar a probidade administrativa e a moralidade no exercício da função pública.

Ferreira e Ortiz (2017) fazem severa crítica ao uso de critérios de probidade e moralidade como sustentáculos de restrição aos direitos políticos estariam longe de preceitos democráticos posto atuarem como perseguição aos inimigos dos detentores do poder de ocasião, conforme demonstraria a experiência histórica.

Na mesma linha de raciocínio Marchetti (2011) recorda que foi a Emenda Constitucional de Reforma n.º 4 que fez retornar ao texto constitucional as expressões “vida pregressa” e “moralidade” como causas de inelegibilidade, o que afetou diretamente a competição política e atinge também a ordem legal liberal. Aponta Marchetti:

A definição das condições impostas aos indivíduos para participarem ativamente na política é central na definição da natureza dos regimes representativos. Afinal, o controle da oferta de candidatos pode servir como instrumento para a manutenção de regimes oligárquicos mesmo em contexto de elevada participação (2011).

Portanto, sob o comando constitucional, nasce a Lei Complementar 64/90 que foi alterada substancialmente com a reforma realizada pela Lei Complementar 135/2010, denominada de Lei da Ficha Limpa, sob o manto de conferir mais limites éticos e morais aos postulantes de cargos eletivos, gerando mais espaços para a judicialização do processo eleitoral, com resultados benéficos ou não à nossa imberbe democracia à espera de definição (MARCHETTI, 2011;12).

Em sentido paralelo Guedes discorre sobre outra preocupação pertinente quanto ao aumento das causas de inelegibilidade trazidas pela Lei da Ficha Limpa:

Pois bem, suspeito que qualquer legislação “ficha limpa”, sobretudo, quando se mostre muito intensa e profunda em sua intervenção no processo eleitoral, além de inefetiva poderá revelar-se anti-efetiva, isto é, além de não purificar moralmente o

²⁵ § 9o Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

ambiente político, como era a boa intenção de seus idealizadores, poderá, ao contrário, deformar a sua natureza, rebaixando tanto a qualidade moral dos candidatos como também sua capacidade intelectual. As razões para isso não são difíceis de compreender: é que se, de um lado, a legislação “ficha limpa”, ao tutelar o eleitor, rouba do processo eleitoral um de seus aspectos mais importantes, que é, precisamente, sua capacidade pedagógica (como tudo na vida, uma das mais eficazes formas de aprendizado é precisamente através do erro); de outro lado, a legislação “ficha limpa” cria, de forma indiscutível, na sociedade, a falsa e terrível impressão de que o processo eleitoral e a esfera política são ambientes necessariamente frequentados por pessoas moralmente pervertidas, afugentando os jovens de seu domínio e, com isso, eliminando as mais qualificadas vocações de homens públicos (2012).

Feitas essas premissas básicas cumpre abordar o caso em concreto da inelegibilidade e conseqüente indeferimento do pedido de registro de candidatura do ex-presidente Lula.²⁶

Com a condenação pelo Juiz Sérgio Moro em 12 de julho de 2017 o ex-presidente Lula começa a ter ameaçada a possibilidade de disputar a presidência da República no ano seguinte. É indubitavelmente um cenário de agitação política eminente. Um *player* como o ex-presidente Lula, com inegável capital político²⁷, retirado do jogo eleitoral afeta diretamente a competição política.

Como se depreende o ex-presidente Lula foi um ator relevante em todos os processos eleitorais pós regime militar, sendo “natural” candidato do Partido dos Trabalhadores à presidência da República.

Era 24 de janeiro de 2018 quando o Tribunal Regional Federal da 4.^a Região, com sede em Porto Alegre, nega recurso do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, e ainda, acolheu recurso do Ministério Público, não só mantendo a condenação por corrupção e lavagem de dinheiro (Caso Triplex do Guarujá), mas ampliando a pena fixada na origem pelo então juiz federal Sérgio Moro, na esteira da Operação Lava-Jato.

Nesta assentada, em tese, o ex-presidente Lula já estaria atingido pelos efeitos da Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) como incurso no impedimento de candidatura estabelecido no artigo 1.º, letra e), 6.

²⁶ Quanto aos aspectos jurídicos apreciados na AIRC não será alvo de análise por fugir ao escopo do presente trabalho.

²⁷ ELEIÇÃO 1989: 46,97 %; ELEIÇÃO 1994: 27,04; ELEIÇÃO 1998: 31,71; ELEIÇÃO 2002: 61,27; ELEIÇÃO 2006: 60,83. (Fonte TSE: Dados relativos ao segundo turno)

O cenário político que alimentava tal desfecho sofreu impacto significativo. Ao tempo da manutenção da condenação e aumento da pena por parte do TRF4 o ex-presidente Lula liderava a corrida presidencial.

O contencioso eleitoral surge após o pedido de registro da candidatura do ex-presidente Lula, tombado no Tribunal Superior Eleitoral sob o número 0600903-50.2018.6.00.0000, no prazo limite fixado na Lei da Eleições²⁸, dia 15 de agosto de 2018, com publicação no diário oficial dia 17 do mesmo mês, propiciando a partir daquela data a interposição das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura.

Foram interpostas 8 AIRC (por partidos, coligações, candidatos e Ministério Público) e 8 notícias de inelegibilidade (por parte de cidadãos) contestando o requerimento do registro do candidato do Partido dos Trabalhadores.²⁹

Intimada, a defesa do Impugnado apresentou, ao seu tempo e modo, defesa, que em razão do objeto do presente trabalho não merece análise quanto ao mérito. Para fins do trabalho em exame importa destacar a alegação do candidato impugnado que deduziu haver recomendação da Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas³⁰ pelo deferimento do registro da candidatura em 17 de agosto de 2018.

Assim se pronunciava a recomendação:

O Secretariado das Nações Unidas, o Escritório do Alto Comissário de Direitos Humanos, cumprimenta a Missão Permanente do Brasil junto ao Escritório das Nações Unidas em Genebra e tem a honra de transmitir, para fins de informação, a petição dos advogados e o pedido por medida provisional apresentado no dia 27 de julho de 2018 a respeito do comunicado de nº 2841/2016, que foi apresentado ao Comitê de Direitos Humanos para análise à luz do Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em favor do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva. O Comitê, através de seu Relator Especial sobre Novos Comunicados e Pedidos por Medidas Provisionais, avaliou as alegações do autor datadas de 27 de julho de 2018 e concluiu que os fatos relatados indicam a existência de possível dano irreparável aos direitos do autor previstos no artigo 25 do Pacto. Portanto, estando o comunicado do autor sob exame pelo Comitê, conforme a regra processual no. 92, o Comitê requisita ao Estado-Parte a adoção de todas as medidas necessárias para assegurar que o requerente usufrua e exerça todos os seus direitos políticos enquanto está na prisão, na qualidade de candidato nas

²⁸ Lei 9.504/97 Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

²⁹ <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/31/registro-da-candidatura-de-lula-entra-na-pauta-do-tse-para-esta-sexta.ghtml>

³⁰ <https://www.poder360.com.br/eleicoes/comite-de-direitos-humanos-da-onu-pede-que-lula-possa-concorrer-aoplanalto/>

eleições presidenciais de 2018, o que inclui o acesso adequado à imprensa e aos membros de seu partido político; requisita também que o Estado-Parte não impeça o autor de concorrer nas eleições presidenciais de 2018 até que todos os recursos impetrados contra a sentença condenatória sejam julgados em processos judiciais justos e a sentença esteja transitada em julgado. Esta solicitação não sugere que o Comitê tenha chegado a uma decisão a respeito da questão atualmente em exame. (Tradução do autor)

O Tribunal Superior Eleitoral em 31 de agosto de 2018, por 6 votos a 1, indeferiu o pedido de registro da candidatura do ex-presidente Lula, que já se encontrava preso desde 07 de abril do mesmo ano.

O acórdão³¹ que resultou no indeferimento do registro tratou sobre a recomendação rejeitando-a por aspectos formais e materiais. Os aspectos formais apontados foram: 1) o Comitê de Direitos Humanos é órgão administrativo, sem competência jurisdicional, não tendo caráter vinculante; 2) o Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, que legitimaria a atuação do Comitê, não está em vigor na ordem interna brasileira; 3) não houve esgotamento dos recursos internos disponíveis, que seria requisito de admissibilidade da comunicação individual; 4) a medida cautelar foi concedida sem a prévia oitiva do Estado brasileiro e por apenas dois dos 18 membros do Comitê, em decisão desprovida de fundamentação.

Na questão material o TSE entendeu que a inelegibilidade advinda da Lei da Ficha Limpa não poderia ser considerada como restrição infundada ao direito político, até porque o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.578 entendeu pela constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010³², em 9 de novembro de 2011.

De relevo mencionar que o julgamento se realizou no dia 31 de agosto de 2018, uma sexta-feira, não por acaso. Ocorre que nesta data, segundo o Calendário Eleitoral das ELEIÇÕES 2018³³ (Resolução TSE 23.555/2017) teve início a propaganda gratuita de rádio e de televisão, e poderia causar estranheza a presença de um candidato com possibilidade de deferimento de registro de candidatura considerado baixo, principalmente em tempos de financiamento público de campanha.

³¹ <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-tse-lula-candidatura-barrada.pdf>

³² http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=193514&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

³³ <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235552017.html>

Cabe memorar as manifestações públicas, antes do julgamento do pedido de registro, do Ministro Luiz Fux³⁴ e do Ministro Gilmar Mendes³⁵, ambos integrantes do TSE, asseverando que a inelegibilidade do presidente Lula era, respectivamente, uma “inelegibilidade chapada” e “inelegibilidade aritmética”.

Por oportuno, prudente destacar que há manifestação de diversos estudiosos pugnando pela antecipação do procedimento de registro de candidatura que atualmente está ligado à propaganda eleitoral e, por conseguinte, ao próprio dia da eleição. Por exemplo, nas ELEIÇÕES 2018 entre o fim do período de registro de candidatura (15/08) até o dia da eleição de primeiro turno (07/10) decorreram apenas 52 dias.

Sabendo que o pedido de registro de candidatura é uma fase que demanda um lapso temporal na apreciação é comum haver candidaturas *sub judice* que podem causar fragilidade à confiança do eleitor no jogo eleitoral e na Democracia.

Observa-se que há um manifesto confronto entre o direito político ao exercício do *ius honorum* por um lado e de outro a busca pela observância ao princípio da legitimidade do processo eleitoral, que poderia ser colocado em xeque com uma candidatura fadada ao insucesso, o que poderia, inclusive, ser reputada como uma fraude eleitoral.

As linhas traçadas servem mais de provocação para estudos posteriores do que propriamente como conclusões definitivas. A ciência política objetivando analisar os fenômenos políticos e extrair deles padrões de comportamento, demandam amadurecimento e a distância do fato político examinado, para a partir daí contribuir com o conhecimento científico a que se propõe.

³⁴ <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/flux-diz-que-ha-inelegibilidade-chapada-em-eventual-candidatura-de-lula/>

³⁵ <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/bloomberg/2018/05/11/gilmar-mendes-para-mim-inelegibilidade-de-lula-e-aritmetica.htm>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Contencioso Eleitoral num cenário de judicialização da política é indubitavelmente um elemento fundamental para a discussão da participação e competição política. O controle e sistematização dos litígios e embates produzidos no ambiente eleitoral, cada vez mais presentes e com matizes e objetivos os mais diversos, representam um sinal eloquente do amadurecimento da democracia e da busca incessante por sua melhor qualificação.

Destarte, o trabalho acadêmico em exame teve por objetivo avaliar, na dimensão do *rule adjudcation* conferido à Justiça Eleitoral no desenho institucional do Brasil, qual a estrutura jurídico-política do sistema de resolução de conflitos. O eixo central da pesquisa buscou sustentáculo na garantia de pilares da Democracia representativa, a saber, os direitos políticos, a necessidade de afiançar a integridade eleitoral, a partir de um órgão de gestão eleitoral independente e imparcial, de modo a gerenciar o contencioso eleitoral apto a fincar e produzir eleições livres e justas.

Cabe memorar que as eleições presidenciais desde a redemocratização têm sido marcadas por fortes embates e divisão política. Em 8 eleições para o cargo de presidente da República foi necessário a realização de segundo turno em seis ocasiões, o que denota um claro equilíbrio das forças políticas e, por conseguinte, permite deduzir que os processos eleitorais gerem desconforto e insatisfação aos perdedores do prélio eleitoral e a busca do contencioso eleitoral para alterar os rumos apontados pelas urnas.

Assim, entendeu-se necessário o estudo de dois casos bastante representativos do estado da arte do sistema de resolução de conflitos no cenário político brasileiro. O primeiro caso foi a AIJE visando a cassação da Chapa Dilma-Temer julgado definitivamente pelo TSE apenas em junho de 2017, em que o questionamento do resultado da eleição produziu uma animosidade política bastante significativa e a manutenção da competição política na arena judicial.

Conforme exposto, a Justiça Eleitoral teve por nascedouro no Brasil um contexto marcado por fraudes e manipulações eleitorais de toda ordem, o que compele reforçar o sistema de controle político do qual o contencioso eleitoral faz parte.

A disputa travada no Tribunal Superior Eleitoral se voltou para a avaliação do (des)respeito no processo eleitoral ao cânone da isonomia, ou seja, conferir aos competidores oportunidades, em tese, minimamente igualitárias, quanto ao financiamento das campanhas,

acesso aos órgãos de comunicação, e vedação do abuso do poder político tendentes a desregular a desejada eleição livre e justa.

Verificou-se, ao longo da análise do caso mencionado, que a improcedência do pedido de cassação da chapa ocorreu por razões estrita e eminentemente jurídico processuais, arrimados no preceito do processo civil pátrio de que todos os fatos ensejadores de um édito condenatório deveriam estar consignados na peça inicial da ação eleitoral, não permitindo um alargamento da matéria objeto da investigação fora dos limites propostos.

No segundo estudo de caso avaliou-se o modelo de contencioso eleitoral para fins de restrição da participação e competição política, tendo por base fática o pedido de registro de candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Pode-se averiguar o impacto da adjudicação eleitoral para a consagração dos direitos políticos, posto que o filtro oportunizado na Ação de Impugnação de Registro de Candidatura interfere no tabuleiro eleitoral no tocante a oferta das candidaturas. Neste cenário diversos fatores atuam, tais como, os limites das restrições impostas no direito interno, o momento da impugnação, o rito procedimental entre outros aspectos, que afetam não só a capacidade eleitoral passiva, mas ainda a lisura, a confiança e a legitimidade das eleições.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que as eleições ocupam lugar central na afirmação da democracia representativa. Estão irmanados para firmar na escolha do cidadão o pilar fundante da participação e competição política, estando um alinhado sistema de contencioso eleitoral colocado como elemento indissociável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBALADEJO, Gema Pastor. **Calidad de la democracia y Administración Electoral**. Repensar la democracia: inclusión y diversidad. Málaga, 23-25 Setembro, 2009.
- ALVIM, Frederico Franco. **Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação**. Revista Ballot, Rio de Janeiro, v.1, nº 2, p. 213 a 228, 2015.
- ARROYO, César Landal. **Derecho Electoral: Aspectos jurídicos y técnicos**. Facultad de Derecho de La Pontificia Universidad Católica Del Perú, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da Democracia: Uma análise da crise 2013-2018**. Novos estud. CEBRAP [online]. 2018, vol.37, n.2, pp.273-289. ISSN 0101-3300. <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201800020006>.
- AZEVEDO, Alexandre Francisco de. **GOVERNANÇA ELEITORAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS DE JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL E NA ARGENTINA**. 2015. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13º ed. 4. reimpr – Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 2010.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Brasília, DF, mar 2017. Disponível em: <http://www.impresanacional.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?ld=LEI%209887>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- _____. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934, Brasília, DF, mar 2017. Disponível em: <http://www.impresanacional.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?ld=LEI%209887>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- _____. LEI 9.504/97. Estabelece normas para as eleições. DOU de 01 de outubro de 1997.
- _____. LEI COMPLEMENTAR 64/90, Brasília, DF, mar 2017. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. DOU de 21 de maio de 1990.
- _____. CÓDIGO ELEITORAL, Brasília, DF, mar 2017. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/2/1932, Página 3385 (Publicação Original)
- _____. CÓDIGO ELEITORAL, Brasília, DF, mar 2017. Institui o Código Eleitoral. DOU de 19 de julho de 1965.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.676, de 13 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as classes processuais e as siglas dos registros processuais no âmbito da Justiça Eleitoral. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.676-de-13-de-dezembro-de-2007-brasilia-2013-df>> Acesso em: 24 de Abril de 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.416, de 20 de novembro de 2014. Dispõe sobre as normas a serem observadas em procedimentos da Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-416-de-20-de-novembro-de-2014-2013-brasilia-2013-df>> Acesso em: 24 de Abril de 2019.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1ª Ed, 2018.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. **Democracia, eleições e responsabilidade política**. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 7.ª ed. 2008.

COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 9.ª ed. 2010.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **The Quality of Democracy: An Overview**. Journal of Democracy, volume 15, number 4, October, 2004.

DEL MONTE, Fernando Barrientos. **Modelos de Gestión Electoral em América Latina em perspectiva comparada**. FEPADE Difunde, n.º 23, primera edición, 2012.

ELLENA, Katherine; VICKERY, Chad; REPELL, Lisa; O`CASEY, Molly. **Procedural Justice in Electoral Disputes**. Disponível em <<http://www.electoralmanagement.com/wp-content/uploads/2017/01/K.-Ellena-Procedural-Justice-in-Electoral-Disputes-Draft-for-ECPR.pdf>>. Acesso em: 18/04/2019.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino, ORTIZ, Julio. **Ficha Limpa e o Caso Petro Urrego: controle de convencionalidade das inelegibilidades**. In: Revista Consultor Jurídico, 2 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-02/ficha-limpa-petro-urrego-mostram-controle-inelegibilidades>>. Acesso em: 18/04/2019.

- FIGUEROA, María Del Carmen Alanis. **Justicia Electoral y derechos humanos: protegiendo La nueva dimensión de La democracia.** Tribunal Electoral Del Estado de Michoacán, México: primeira edición, pp. 9-26, 2016.
- FREIDENBERG, Flavia. **¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Processos Electorales Latinoamericanos (2012-2016).** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 60, n.º 4, 2017, pp. 1095 a 1142.
- GREEN, Rebecca. **Mediation and Post-Election Litigation: A Way Forward.** Faculty Publications, 1479, <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1479>. 2012.
- GUEDES, Néviton. **Constituição e Poder. A (des)qualificação da política e o Direito Eleitoral** In: Revista Consultor Jurídico, 24 de setembro de 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-set-24/constituicao-poder-desqualificacao-politica-direito-eleitoral>>. Acesso em: 18/04/2019.
- GOODWIN-GILL, Guy S. **Elecciones libres y Justas.** Ginebra (Suiza): Unión Interparlamentaria. (2006).
- GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. **O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais.** Revista Debates, Porto Alegre, vol. 11, n.º 1, pp. 99-118, jan-abr, 2007.
- HELD, David. **Models of Democracy**, third Edition. Cambridge: Polity Press, 2006.
- HERNÁNDEZ-HUERTA, Victor Antonio. **Disputed elections in presidential democracies: Challenging electoral outcomes as a negotiation strategy.** Working Papers Series 2015-4(12). International IDEA.
- INNERARITY, Daniel. **A Política em tempos de indignação: A frustração popular e os riscos para de democracia.** Rio de Janeiro: LeYa, 2017.
- INTERNATIONAL IDEA. **Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional**, 2011.
- INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS. **Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections**, 2011.
- JARDIM, Torquato. **Processo e Justiça Eleitoral: introdução ao sistema eleitoral brasileiro.** Revista de Informação Legislativa, ano 30, n.º 119, jul/set., 1993.
- LEHOUCQ, Fabrice. **¿Qué es el fraude electoral? Su natureza, sus causas y conseqüências.** Universidade Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales. Evista Mexicana de Sociologia 69, nº 1, 2007.

- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1ª Ed, 2018.
- LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Elecciones sin democracia. El surgimiento Del autoritarismo competitivo**. Estudios Políticos, n.º 24. Medellín, enero-junio, pp. 159-176, 2004.
- LIMA, Sídia Porto; CARVALHO, Ernani. **Desenho institucional a governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro**. Cadernos Adenauer XV, n.º 1, p. 63 a 76, 2014.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, n.º4, 2001, pp. 645 a 687.
- MAYORDOMO, Pablo Fernandez de Casadevante, **La transparência em El resultado de las elecciones como presupuesto de todo Estado democrático. Los casos de Alemania y España**. InDret Revista para El análisis del derecho, Barcelona, Octubre, 2015.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C. **Eleições e representação**. Lua Nova [online]. 2006, n.67 [cited 2019-04-19], pp.105-138. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200005&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>.
- MARCHETTI, Vitor. **Competição eleitoral e controle das candidaturas: uma análise das decisões do TSE**. Cadernos Adenauer XV, n.º I, pp. 93-115, 2014.
- _____. **A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira**. Interesse Nacional, n.º 12, p. 33-42, 2011.
- _____. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, n.º 4. p. 865 a 893, 2008.
- _____. **Poliarquia e policy making: modelos de análise de Governança Eleitoral**. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. 23 a 25 de Abril, UNESP, Araraquara(SP), 2013.
- MARTINEZ I COMA, Ferran; NORRIS, Pippa; FRANK, Richard W. **Integridad em las Elecciones de América 2012-2014**. Ediciones Universidad de Salamanca. América Latina Hoy, 70, pp.37-54, 2015.
- MARSHALL, T.H. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge:CUP, 1950.
- MIGUEL, Luiz Felipe. **Impasses da Accountability horizontal: Dilemas e Alternativas da Representação Política**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 25, nov. 2005.

- MIRANDA, Jorge. **Eleições e contencioso eleitoral**. Conferência inaugural da II Assembleia das Jurisdições Constitucionais dos Estados de Língua Portuguesa, proferida em Maputo, 15 de maio de 2012.
- MORLINO, Leonardo. **Qualidade da democracia: como analisa-las**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.
- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction**. *Internacional Political Science Review*. n.º 1, 5-27, 2002.
- NAIM, Moisés. **O fim do Poder**. São Paulo: LeYa, 2013.
- NAVATTA, Carlos Alberto Urruty; NOHLEN, Dieter; VÁCHA, Juan Carlos Galindo. **Elecciones y Democracia: La experiência latinoamericana**. Conferencias internacionales em La ONPE. Lima: ONPE; OEI, 2007.
- NAVATTA, Carlos Alberto Urruty. **La importancia de los organismos electorales**. *Revista de Derecho Electoral – Tribunal Supremo de Elecciones*, n.º 3, primer semestre, 2007.
- NICOLAU, Jairo. **Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa**. *Revista Estudos Políticos*. n.º. 6. p. 345-353, 2013.
- NÓBREGA JR. José Maria. **Instituições Políticas e Democracia na América Latina: uma abordagem teórica**. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codi_go=15295> Acesso em: 08/02/2019.
- NOHLEN, Dieter. **Arquitetura Institucional, Contexto Sociocultural e Integridade Eleitoral**. *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, n.º 10, Diciembre, 2005.
- NORRIS, Pippa. **Why Electoral Integrity Matters**. Cambridge University Press, 2014.
- OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. “El Contencioso Electoral/La Calificación Electoral”. In NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia e ZOVATTO, Daniel (Coords.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: IIDH/CAPEL et ali, 2007.
- O’DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** *Novos Estudos*. São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.
- _____. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27- 54, 1998.
- _____. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. *Revista Debates*, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan.-abr. 2013.
- _____. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. – São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. “Justicia Electoral y Resolución de Conflictos”. Justicia Electoral, n. 11, Mexico: El Tribunal, 1998.

_____. **Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina.** Justicia Electoral, n. 7, v. 5, México: El Tribunal, 1996.

_____. **Consideraciones sobre los principios y reglas em el derecho electoral mexicano.** Isonomia, n.º 18, México: abril 2003.

_____. **Justicia Electoral comparada de América Latina.** Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

_____. **El sistema federal de médios de impugnación em matéria electoral.**

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Contencioso Eleitoral: polissemia conceitual, sistemas comparados e posição brasileira.** Publicado em Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI, Vitória: CONPEDI, 2011, ps. 4207 e ss.

_____. **Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 20-22.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia y elecciones: em defensa Del “electoralismo”.**

ROSALES, Carlos Manuel. **Princípios rectores em matéria electoral em Latinoamérica.** Revista IIDH, vol. 49, 2009, pág. 265 a 307.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia.** – 5º. Ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 219).

RUNCIMAN, David. **Como a Democracia chega ao fim.** São Paulo: Todavia, 1ª Ed., 2018.

SANTOLAYA, Pablo. **A administração eleitoral espanhola.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, Editora Fórum, ano 12, n.º 48, pp. 41-64, abr/jun. 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais.** Belo Horizonte, Editora Fórum, 2015.

SCHMITTER, Philippe. **Globalização, democracia e questão social. Perspectivas da democracia no mundo contemporâneo: mais liberal, pré-liberal ou pós-liberal?** Parte I. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, SciELO Books, 1997.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Unesp, p. 287-366, 2017.

TAROUCO, Gabriela. **Governança Eleitoral: modelos institucionais e legitimação.** Cadernos Adenauer XV, n.º 1, p. 229 a 244, 2014.

TERAN, Mario Alejandro Torrico. **Gobernanza electoral y confianza ciudadana em El Estado de México**. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XXII, n.º 62, Enero/Abril, pp. 101-138, 2015.

TILLY, Charles. **Democracia**. São Paulo: Editora Vozes, 2013.

VALE, Teresa Cristina. **O surgimento da justiça eleitoral entre os ideais liberais e autoritários brasileiros**. 39o Encontro Anual da Anpocs GT39 Teoria política e pensamento político brasileiro - normatividade e história.

VALLS, Maria G. Pedicone de. **Derecho Eleitoral**. Buenos Aires: La Rocca, 2001.

Apêndice

QUADRO DE INSTRUMENTOS DO CONTENCIOSO ELEITORAL NO BRASIL

ESPÉCIE	MOMENTO	HIPÓTESE DE CABIMENTO	PRAZO	PREVISÃO LEGAL
AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - AIME	Após a diplomação	Abuso do poder econômico, corrupção e fraude	Até 15 dias após a diplomação	Art. 14, §10º e 11º da Constituição Federal
AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - AIRC	Após pedido de registro de candidatura	Ausência de condições de elegibilidade e incidência em causas de inelegibilidade	Até 5 dias após a publicação do pedido de registro de candidatura	Art. 3º da Lei Complementar 64/90
AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - AIJE	Antes e durante a eleição	Uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico, ou do poder de autoridade, ou utilização indevida dos veículos ou meios de comunicação social	Até o dia da eleição	Art. 22 da Lei Complementar 64/90
RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA	Após a diplomação	Inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.	Até 3 dias após a diplomação	Art. 262 do Código Eleitoral
RECURSO DE IMPUGNAÇÃO DE ALISTAMENTO ELEITORAL	No alistamento eleitoral	Ausência dos requisitos de alistamento eleitoral	Até 10 dias após a publicação da lista de deferimento das inscrições ou transferências eleitorais	Art. 45, §7º do Código Eleitoral
REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA	Antes e durante a eleição	Condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos	Até o dia da eleição	Art. 73 da Lei Geral das Eleições
AÇÃO JUDICIAL ELEITORAL PARA	Antes e durante a eleição	Condutas em desacordo com as normas relativas à arrecadação e	Até 15 dias após a	Art. 30-A da Lei Geral das

APURAÇÃO DE ARRECADAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS EM CAMPANHA		gastos em campanha	diplomação	Eleições
REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO	Do registro até o dia da eleição	Doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública	Até o dia da eleição	Art. 41-A da Lei Geral das Eleições
REPRESENTAÇÃO, RECLAMAÇÃO E PEDIDO DE RIREITO DE RESPOSTA	No período da propaganda eleitoral	Irregularidade na Propaganda Eleitoral, na Atuação dos serventuários da Justiça Eleitoral e afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídico.		Resolução TSE 23.547/2017

Fonte: Elaborada pelo autor.