

JUSTIÇA ELEITORAL

ANO  
XV  
2014

1

# Cadernos Adenauer

# JUSTIÇA ELEITORAL

EDITOR RESPONSÁVEL

Felix Dane

CONSELHO EDITORIAL

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Cacau Mendes

IMPRESSÃO

Stampa

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer xv (2014), nº1

*Justiça Eleitoral*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2014.

ISBN 978-85-7504-187-1

---

*As opiniões externadas nesta publicação são  
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

## Sumário

- 7 Apresentação  
Justiça Eleitoral e a legitimidade do processo eleitoral  
MARIA TEREZA AINA SADEK
- 11 Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira  
TERESA CRISTINA DE SOUZA CARDOSO VALE
- 27 A estrutura da Justiça Eleitoral Brasileira  
LUCAS CADAH
- 45 Formação acadêmica e Direito Eleitoral:  
do ostracismo à novidade  
HUMBERTO DANTAS · SAMUEL AUGUSTO OLIVEIRA  
MARCELO AUGUSTO DE MELO ROSA DE SOUSA
- 63 Desenho institucional da governança eleitoral:  
aspectos gerais e o modelo brasileiro  
SÍDIA PORTO LIMA  
ERNANI CARVALHO
- 77 O que é que a Judicialização Eleitoral tem?  
RANULFO PARANHOS · WILLBER NASCIMENTO  
ANA CAROLINA A. DIAS · ROBERTA B. DE CARVALHO  
JOSÉ MÁRIO W. GOMES NETO
- 93 Competição eleitoral e controle das candidaturas:  
uma análise das decisões do TSE  
VITOR MARCHETTI

- 117 (In)segurança do voto eletrônico no Brasil  
DIEGO F. ARANHA · MARCELO M. KARAM  
ANDRÉ DE MIRANDA · FELIPE B. SCAREL
- 135 Financiamento de campanhas e prestação de contas  
WAGNER PRALON MANCUSO  
BRUNO WILHELM SPECK
- 151 Iniciativas populares e a justiça eleitoral  
MARCONDES PEREIRA ASSUNÇÃO  
MOACIR ASSUNÇÃO
- 171 Ficha Limpa na prática: estudo sobre aspecto pontual de  
inelegibilidade nas eleições de 2012 em Santa Catarina  
VITOR JOSÉ FERREIRA DOS SANTOS  
HUMBERTO DANTAS
- 191 Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional  
LUCIANA GROSS CUNHA  
FABIANA LUCI DE OLIVEIRA
- 211 Análise de Eficiência da Justiça Eleitoral no Brasil  
LUCIANA LUK-TAI YEUNG  
GABRIEL ARSUFFI GARCIA
- 229 Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação  
GABRIELA DA SILVA TAROUÇO
- 245 Governança eleitoral: um ensaio comparado sobre os modelos  
brasileiro, boliviano e venezuelano  
DANIELLA FERNANDES CAMBAÚVA
- 261 Justiça eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México  
TATIANA BRAZ RIBEIRAL

## Justiça Eleitoral e a legitimidade do processo eleitoral

MARIA TEREZA AINA SADEK

■ “Tornou-se conhecido ontem o nome do novo presidente da Argélia: Abdilaziz Bouteflika, eleito pela quarta vez. Essa vitória não é nenhuma novidade. Bouteflika estava eleito antes mesmo da votação, graças a uma fraude maciça e a 260 mil policiais.” Essa descrição, reproduzida de um trecho do artigo de Gilles Lapouge, correspondente em Paris do jornal *O Estado de S. Paulo*, publicado em 19 de abril de 2014, sobre as eleições na Argélia, mostra de modo incontestável, que eleições podem ser meras farsas teatrais, meios de ratificar ditaduras. O pleito da Argélia para manter no poder um presidente fantasma é apenas um caso entre dezenas de outros, como exemplificam as recentes eleições na Síria; o referendo na Crimeia, ocupada por tropas russas; as eleições na Venezuela após o redesenho dos distritos eleitorais para favorecer as forças governistas. Assim, mesmo reconhecendo que as últimas décadas presenciaram avanços democráticos em vários países, persistem regimes nos quais não existem liberdades civis, pluralismo, participação política e nos quais os procedimentos eleitorais são recursos ardilosos, com o objetivo de perpetuar a atual distribuição do poder.

Com efeito, um exame, ainda que rápido, das experiências internacionais sustenta um corolário: eleições não fazem nem transformam um regime em democrático, mas sem elas, certamente, não há democracia. Não são, contudo, quaisquer eleições que funcionam como parâmetros para a qualificação de um regime como democrático. Alguns critérios se impõem: os procedimentos devem ser limpos, livres de pressões e confiáveis; os direitos civis e a liberdade de expressão devem ser garantidos; assim como devem ser assegurados a competição e o pluralismo. Tais exigências admitem graus, o que significa dizer que sempre são possíveis melhorias visando o aperfeiçoamento e a adoção de controles mais eficazes.

Ademais, os critérios relacionados às regras e aos procedimentos eleitorais podem obedecer a diferentes princípios e regras, e eleições podem ser regidas e organizadas de formas distintas. Isso permite afirmar que, mesmo no interior dos regimes democráticos, há variações. Assim, por exemplo, há eleições majoritárias e proporcionais; eleições diretas e indiretas; distintos modos de contagem dos votos; distritos uninominal, binominal e plurinominal, etc. Tais possibilidades estão longe de serem inócuas. Ao contrário, especialistas têm demonstrado os efeitos dos distintos sistemas eleitorais na governabilidade.

Quanto aos órgãos responsáveis pela administração e controle das eleições também ocorrem diferenças significativas. Do ponto de vista histórico, as primeiras experiências estavam relacionadas ao fortalecimento do Parlamento, sendo concedidas ao legislativo as prerrogativas de organização, verificação e proclamação dos resultados eleitorais. Posteriormente outras formas foram instituídas, facultando a atribuição dessas tarefas a órgãos do Judiciário e/ou administrativos.

Independentemente, entretanto, das regras e dos organismos encarregados de organizar e controlar a votação, escolhas por meio de eleições provocam impactos. Tais consequências não se resumem à definição dos governantes, mas se alastram, atingindo o sistema político como um todo e a sociedade. No caso brasileiro, os resultados das eleições durante o regime autoritário militar constituem um exemplo paradigmático.

Caberia registrar que no Brasil a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, atendeu a demandas por eleições livres, limpas e confiáveis. A instituição de um órgão neutro, equidistante das forças político-partidárias, com jurisdição sobre eleitores, candidatos e eleitos, foi a solução então encontrada. Sua atuação vai desde a inscrição de eleitores e candidatos até a proclamação de resultados e a revogação de mandatos. É possível dizer que desde os anos trinta do século XX a Justiça Eleitoral tem se constituído em um ator político relevante e desempenhado um papel crucial no cenário político.

A longevidade da Justiça Eleitoral seria um motivo que, por si só, já justificaria a iniciativa de elaborar este livro. Sua atuação, contudo, tem marcado uma forte presença no cenário político-eleitoral. A Justiça Eleitoral tem exercido um protagonismo cujos efeitos vão da legislação ao julgamento de infrações no exercício dos mandatos.

Os estudos aqui reunidos abordam diferentes aspectos da participação da Justiça Eleitoral no processo eleitoral, desde seu papel regulador e fiscalizador, até as decisões sobre irregularidades no exercício do mandato.

Nesse rol estão incluídas discussões sobre o financiamento de campanhas; os mecanismos de prestação de contas; a participação popular e a Ficha Limpa; a informatização e o voto eletrônico; a tendência à maior judicialização do processo eleitoral; o ativismo judicial; a percepção da população sobre a justiça.

Muitos desses temas constam da agenda de debates dividindo opiniões e afetando interesses. A maior parte das questões interfere no grau de competitividade dos partidos políticos e do sistema político. Para ilustrar bastaria citar as recentes divergências suscitadas pelo empenho do Tribunal Superior Eleitoral de cercar as chamadas “doações ocultas”.

O aperfeiçoamento da qualidade da democracia brasileira passa necessariamente por iniciativas que visem aprimorar o processo de escolha de governantes e legisladores. Assim, mesmo reconhecendo que não existem formulas perfeitas com capacidade de inibir toda e qualquer irregularidade, passos significativos podem ser dados a partir da adoção de mecanismos que garantam maiores graus de transparência e de fiscalização, além de eficazes na punição de infrações. ■



## Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira

TERESA CRISTINA DE SOUZA CARDOSO VALE

■ A história política brasileira teve nas fraudes eleitorais um grande problema que impactava diretamente os resultados oficiais, manipulando a verdade eleitoral e garantindo que tudo permanecesse exatamente como estava. Ainda que com algumas diferenças na Colônia, no Império e na Primeira República, as fraudes eram fatores determinantes para o impedimento das transformações substanciais na política brasileira. Diversos políticos dessas fases denunciaram-nas como sendo um retrocesso brasileiro. Por exemplo, Assis Brasil, político gaúcho e crítico das fraudes eleitorais na República Velha, afirmou, no Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, em 1925:

Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor; ninguém tem certeza de votar, se porventura foi alistado; ninguém tem certeza de que lhe contem o voto, se porventura votou; ninguém tem certeza de que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado na apuração da apuração, no chamado terceiro escrutínio, que é arbitrária e descaradamente exercido pelo déspota substantivo, ou pelos déspotas adjetivos, conforme o caso for da representação nacional ou das locais. (Assis Brasil, 1998, p. 312)

Até a concepção da Justiça Eleitoral, contra esse mal foram experimentadas diversas fórmulas, todas frustradas. A criação dessa instituição se deu em meio a uma luta entre facções oligárquicas que tinham como único objetivo conquistar o poder do Estado. Dessa maneira, o objetivo deste trabalho é apresentar um breve histórico da introdução da Justiça Eleitoral no Brasil, bem como, os principais passos dados para a consolidação da democracia brasileira. Para tanto, este trabalho encontra-se subdividido em seções: na primeira abordo os primórdios da governança eleitoral; em seguida, a criação da Justiça Eleitoral; na terceira, a suspensão da Justiça Eleitoral; na quarta, do retorno aos dias atuais; e por fim, uma conclusão preliminar.

## PRIMÓRDIOS DA GOVERNANÇA ELEITORAL

■ Até o Império, os juízes tiveram participação crescente no processo eleitoral, mas ainda pequena se comparada à participação da Justiça Eleitoral. Para citar um exemplo, em 1824 passou a ser obrigatória a presença de um juiz na mesa receptora; posteriormente este ganhou o direito de ser o presidente da mesma. A gradual participação dos magistrados deveu-se às sucessivas tentativas de inibir as fraudes. E foi por causa das mesmas que, em 1881, Rui Barbosa redigiu o Projeto de Lei que ficou conhecido como Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881). Esta lei objetivava moralizar as eleições com a criação do título de eleitor, juntamente com as eleições diretas e com a atribuição à magistratura do alistamento eleitoral, abolindo as Juntas Paroquiais de Qualificação. Ao redigir o projeto dessa lei, Rui Barbosa estava preocupado com as fraudes, mas não obteve muito resultado, pois as mesmas continuaram a ocorrer. Foi após a Lei Saraiva que ocorreu a primeira eleição direta para a Câmara dos Deputados, o Senado e as Assembleias Provinciais.

As mudanças implantadas pelos liberais trouxeram uma paulatina ruptura no que se refere às leis eleitorais – inspiradas, até então, no modelo francês. Os políticos acreditavam que as leis brasileiras não eram eficazes para o controle eleitoral, e por isso passou-se a adotar o modelo norte-americano. As principais inovações implementadas, a partir desse novo modelo, foram a eliminação do “censo pecuniário”, ou “voto censitário” (Lei Saraiva) e, já na República, a instituição do voto direto para presidente e vice, além de afirmar, no Regulamento Alvim (Decreto n.º 511, 23 de junho de 1890), a importância de os eleitos exprimirem a vontade nacional. Embora com tais inovações, o Regulamento Alvim não alterou substantivamente a prática eleitoral, permitindo que as fraudes permanecessem na base de todo o processo. Mas não se pode deixar de mencionar que, pela primeira vez, uma lei eleitoral brasileira expressou claramente a necessidade de moralização, ainda que isso não tenha ocorrido de fato.

No que se refere ao plano eleitoral, ao longo da República Velha se encontram diversas leis, decretos e instruções<sup>1</sup>. Embora em números haja um acervo vasto de legislação eleitoral, essas não trouxeram modificações substantivas que inibissem as fraudes. As falsificações das atas eleitorais, um dos mais graves e delicados problemas do sistema eleitoral brasileiro, permaneceram. Esse tipo de fraude nas eleições fez com que essas ficassem conhecidas como “eleições a bico de pena”.

1 Essa informação encontra-se em detalhes in: Tavares de Lyra, 1921 *apud Cadernos da UnB*, setembro de 1980.

Outro problema grave era a “degola” que ocorria quando a Comissão de Verificação de Poderes do Legislativo federal ou estadual não reconhecia a eleição de um candidato, não dando posse ao mesmo. Existiam também as fraudes ocorridas no dia mesmo da votação, que eram praticadas pelos “cabalistas” (aqueles que incluíam nomes na lista de votantes) e pelos “capangas” ou “capoeiras” (que intimidavam o eleitor utilizando-se, muitas das vezes, da força física). Mas também era bastante comum agrupar eleitores no “curral eleitoral” para a distribuição de cédulas já lacradas para serem depositadas diretamente na urna (Gomes, Pandolfi e Albert, p. 2002).

Outra prática existente na Primeira República era a presença de duas Assembleias, bem como de dois presidentes de estado empossados no mesmo Estado e no mesmo período. Essas contendas sempre eram resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal, mas nunca traziam resultados satisfatórios. Revoltas e assassinatos eram as principais formas encontradas para resolver os problemas entre os oponentes<sup>2</sup>.

Além disso, a prática do regime era autoritária com o abandono do princípio da representação. Melhor dizendo, ainda que houvesse um número expressivo de leis, ainda que permanecesse o voto para a escolha do representante, as urnas não apresentavam resultados seguros, condizentes com o real interesse dos eleitores. Mais ainda, a última palavra era sempre dada pelos aliados do governo que desejavam manter as coisas como sempre estiveram. Diferentemente do Império, na República surgiu uma nova configuração do poder em que o conflito entre grupos oligárquicos era exclusivamente direcionado para a conquista do patrimônio constituído pelo Estado. Segundo Paim (1989), essa conquista, no âmbito das antigas províncias, revela-se, de pronto, insuficiente. Para o autor, era “necessário assegurar a posse do Executivo Central. Para apaziguar esse conflito inventou-se a ‘política dos governadores’ ou o ‘chamado café com leite’ (alternância de São Paulo e Minas Gerais na suprema magistratura)” (Barreto e Paim, 1989, p. 204).

O liberalismo, que impôs ao país a Constituição de 1891, foi sufocado, permitindo o surgimento da prática autoritária que se configurou posteriormente pela doutrina castilhistas. Nesse sentido, concordo com Paim quando diz que “a

---

2 No livro *A Primeira República*, de Edgard Carone, encontra-se um bom exemplo ocorrido no Sergipe, em 1910. Os políticos envolvidos na contenda foram Batista Itajahy e Rodrigues Dória. Ambos se diziam chefes do poder Legislativo sergipano, criando-se um impasse que só foi resolvido pelo Supremo Tribunal Federal. Esta notícia foi publicada na *Folha de S. Paulo* de 10 e 11 de abril de 1910. Ver Carone (1973, p. 117-26).

doutrina liberal de Rui Barbosa, do mesmo modo que a de Assis Brasil, peca pelo abandono do entendimento firmado no Império de que a representação era de interesses” (ibidem, p. 219). E esse abandono permitiu a sustentação da falsa convicção de que a República era o governo de todo o povo e, também, permitiu o surgimento de uma nova oligarquia que governava ao “arrepio da Constituição” (Lessa, 1988). Tudo isso fez com que os partidos políticos fossem necessários apenas nos períodos eleitorais, utilizados como instrumento para tentar retirar do poder grupos oligarcas e, em seu lugar, colocar outros grupos oligarcas. Ou seja, como sabiamente afirmou Faoro (2000), esse período configurou-se pela “distribuição natural do poder” entre as oligarquias estaduais. Somado a isso, a corporação militar se modernizou e se profissionalizou, permitindo o seu fortalecimento doutrinário e corporativo, ainda que existissem ideários em minoria que desembocariam no Tenentismo.

Em síntese, mesmo passando a ser o fio condutor da República para a escolha dos representantes, o processo eleitoral não recebeu um tratamento adequado. E isso permitiu aos estudiosos, como Leal (1978), Lessa (1988), Barreto e Paim (1989), entenderem esse período como um retrocesso na questão eleitoral, se comparado ao Império. Sua organização e estrutura eram bastante precárias, o que permitia, ainda, a permanência de fraudes. Várias leis foram implementadas na tentativa de inibi-las, mas nenhuma obteve resultado relevante. Isso porque as fraudes tinham um significado importante nessa fase da República: elas garantiam a política dos governantes e, conseqüentemente, a estrutura de poder oligárquica inabalada.

Em todo o período da Primeira República houve discussão, tanto na Câmara quanto no Senado, sobre soluções que inibissem as fraudes eleitorais. Essas soluções traziam à discussão a ideia de atribuir à Justiça o controle do processo eleitoral. Havia políticos que acreditavam que a retidão dos juízes acabaria por contaminar os processos eleitorais, evitando as fraudes. Mas havia aqueles que pensavam o contrário: os juízes se contaminariam com a “politicagem”. Independente do posicionamento dos deputados e senadores em relação ao controle do processo eleitoral, dificilmente se encontrava um político que duvidasse da integridade moral dos juízes.

Sob o impasse de quem controlaria o processo eleitoral, três momentos apresentam-se com maior relevância: a) as discussões de 1903 (período da elaboração da Lei Rosa e Silva); b) as discussões de 1914; c) as discussões de 1916<sup>3</sup>. Embora

3 Sobre o assunto, a tese de Cristina Buarque de Hollanda (2007) tem informações relevantes e mais aprofundadas.

essas discussões não tenham trazido, de fato, o Judiciário para o controle do processo, elas demonstram a preocupação, bem como o amadurecimento da ideia entre políticos de então.

## A CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL (1932)

■ Com o término da Revolução de 1930, um decreto governamental estabeleceu que fosse formada uma comissão para estudo e revisão de toda a legislação eleitoral brasileira. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, incumbido de acompanhar os trabalhos da comissão, só o fez realmente quando seu então ministro, Oswaldo Aranha, foi substituído por Maurício Cardoso, que dirigiu pessoalmente a revisão final do projeto apresentado ao Governo Provisório. Essa Comissão era composta por Joaquim Francisco de Assis Brasil, Mário Pinto Serva e João Crisóstomo da Rocha Cabral (relator). Por motivos de saúde, Mário Pinto Serva teve pouca atuação junto à Comissão.

A Subcomissão para preparar o anteprojeto do Código Eleitoral dividiu o trabalho em duas partes: a primeira dizia respeito ao alistamento dos eleitores, que se realizou em setembro de 1931; a segunda, ao processo eleitoral propriamente. Entendiam eles que as partes “*obedecem aos mesmos princípios fundamentais e se entrosam em um sistema, como partes independentes e harmônicas*” (Cabral, 1929, p. 16). O trabalho da Subcomissão passou pela apreciação de alguns juristas notáveis. São eles: Antônio de Sampaio Dória, Juscelino Barbosa, Mário Castro, Bruno de Mendonça Lima, Sérgio Ulrich de Oliveira, Adhemar de Faria e Octavio Kelly.

A Justiça Eleitoral foi criada em 1932, pelo Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932 – o primeiro Código Eleitoral do país. Suas responsabilidades eram preparar, realizar e apurar as eleições, além de reconhecer os eleitos, ou seja, ela era responsável por todo o processo eleitoral, o que a difere, em muito, dos projetos apresentados ao Congresso e mencionados anteriormente.

No entanto, sendo a Justiça Eleitoral um órgão Judiciário especializado, encarregado de administrar e julgar casos eleitorais, não se pode dizer que as participações de juízes nas eleições, durante o Império e a Primeira República, sejam o início de sua formação. E, embora muitos políticos da época tenham atribuído à reforma Bueno de Paiva promulgada no governo Wenceslau Brás o primeiro passo para a sua criação, esta também não pode ser considerada como embrião porque, nesta lei, somente a qualificação para as eleições foi confiada à atividade judiciária. Alguns políticos e juristas desse período, como, por exemplo,

Pedro Lessa, afirmaram ser essa lei uma desmoralização da Justiça, já que as juntas eleitorais reviam o trabalho do Judiciário.

Será após a Revolução de 1930 que tudo se transformará. A nova organização eleitoral cunhada em 1932, com a criação da Justiça Eleitoral, trouxe transformações significativas ao sistema representativo brasileiro, transformações essas que podem ser sentidas até os dias atuais. Atualmente, não é comum duvidar da lisura dos processos eleitorais; e se o assunto é Justiça Eleitoral, concorda-se em maioria que é uma instituição bastante sedimentada e idônea.

É importante ressaltar aqui que o amplo direito ao voto, em condições iguais (isto é, com a redução das fraudes), se deu durante um breve período autoritário, quando se encaminharam as reformas políticas, como por exemplo, a institucionalização da Justiça Eleitoral. Melhor dizendo, foi necessário um golpe, seguido da posse provisória de Getúlio Vargas para que as transformações em direção a uma democracia política pudessem ser implementadas. Para isso, era necessário o fim das milícias estaduais e, conseqüentemente, o esvaziamento do coronelismo e do poder oligárquico. Essa ação fortaleceu o poder central, permitindo-lhe operar reformas de maior profundidade política e social, muitas delas advindas da nascente e crescente classe média.

As reformas políticas, no que se refere à questão eleitoral, prometidas pela Aliança Liberal foram todas cumpridas nos primeiros anos do Governo Vargas. E o mais importante é que as reformas eleitorais foram, sem dúvida, decisivas para que o país alcançasse um sistema eleitoral democrático baseado no voto secreto e comandado pelo Poder Judiciário, ainda que a execução somente ocorra uma década depois. Não há dúvidas de que o país avançou no que se refere à transparência nos procedimentos, na correção e no clima de liberdade durante o período eleitoral. No entanto, não significa que as fraudes foram extintas com a criação da Justiça Eleitoral. Sua criação mostrou ser a mais consistente, se comparada às tentativas anteriores, mesmo que ela ainda tivesse (e ainda tem) muitos pontos a alcançar. E isso pode ser confirmado quando, ao retomarmos as eleições em 1945, a Justiça Eleitoral reaparece como foi proposta por Assis Brasil em 1932, com apenas algumas poucas alterações.

## A SUSPENSÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

■ Algumas críticas foram feitas ao Código de 1932 pela própria magistratura eleitoral, que culminou nas alterações que resultaram na Lei n.º 48, de 4 de maio de 1935, o Código de 1935. Nesse mesmo ano, a Lei de Segurança Nacional suspendeu

a Justiça Eleitoral. Embora o Código de 1935 tenha vigorado até o Golpe de 1937, não chegou a ser utilizado, pois Vargas outorgou uma Nova Constituição, redigida por Francisco Campos – conhecida como “polaca”. Nessa, o agora ditador fechou o Congresso Nacional (que só foi reaberto em 1945), extinguiu a Justiça Eleitoral, suspendeu as eleições livres, aboliu os partidos políticos existentes e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Por dez anos não houve eleições no país, ou seja, entre os anos de 1935 a 1945, o estado de direito foi duramente atingido, comprometendo seriamente o desenvolvimento da cidadania brasileira. Somente em 28 de maio de 1945, através do decreto nº 7.586, a Justiça Eleitoral foi restaurada e não mais suspensa.

Com a emenda de 2 de dezembro de 1937, os partidos políticos foram extintos. Dentre eles, quase todos efêmeros e com resquícios ainda da República Velha, somente dois tinham projeção nacional: o PCB (Partido Comunista do Brasil, que praticamente desde a sua criação encontrava-se na clandestinidade) e a AIB (Ação Integralista Brasileira). A lei que suspendeu os partidos políticos em 1937, dizia:

[...] considerando que o sistema eleitoral então vigente, inadequado às condições da vida nacional e baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência e legitimidade. (Carone, 1985, p. 28).

A Constituição de 1937, redigida por Francisco Campos, era forte, centralizadora, autoritária, de inspiração fascista, sobretudo do ditador polonês Józef Pilsudski, e uma parte das leis do regime de Mussolini, na Itália, tal como desejaram os positivistas, em 1889. A polaca consagrou a corrente positivista, autoritária e caudilhistas de Benjamin Constant, Floriano Peixoto, Flores da Cunha e Lindolfo Collor (e outros, sob a influência do castilhismo e do Colégio Militar de Porto Alegre, onde estudaram todos os presidentes do regime militar pós-1964). A Constituição de 1937 também estabeleceu eleições indiretas para presidente, com mandato de seis anos e previu a realização de um plebiscito para referendá-la, o que nunca ocorreu.

Mesmo com a suspensão, a Constituição de 1937 diz, em seu artigo 117, que “são eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei”. Diz, ainda, no mesmo artigo, parágrafo único “não podem alistar-se eleitores: os analfabetos, os militares em serviço ativo, os mendigos e os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos

direitos políticos”. O artigo 118 fala da suspensão dos direitos políticos, sendo esta por incapacidade civil e por condenação criminal. O artigo 119 diz que perdiam os direitos políticos quem recusasse os serviços ou obrigações impostas por lei, aceitasse título nobiliárquico ou condecoração estrangeira, e quem perdesse a nacionalidade brasileira.

Com essa nova Constituição o Presidente da República, além de dissolver a Câmara dos Deputados, poderia expedir decretos-lei sobre matéria de competência legislativa da União, excetuando-se: modificações à Constituição; legislação eleitoral; orçamento; impostos; instituição de monopólios; moeda; empréstimos públicos; e alienação e oneração de bens imóveis da União. Os decretos-lei expedidos pelo presidente dependiam do parecer do Conselho de Economia Nacional, que possuía como competência o poder consultivo.

O Estado Novo significou um grande golpe para os avanços institucionalizados em 1932. Esses somente puderam retornar em 1945, como veremos adiante. Mas, de uma maneira geral, vimos um amadurecimento das correntes autoritárias na década de 1930. Getúlio Vargas empenhou-se em transformar as questões políticas em problemas técnicos, prevalecendo, acima de tudo, o bem comum e o ideal republicano.

Não há dúvidas de que o ponto culminante da reforma implementada no pós-1930 foi a institucionalização de uma justiça especial, a Justiça Eleitoral, que, segundo Costa (1964), surgiu como a “mais lúdima garantia da verdade e da legitimidade do voto”. Ainda que o sistema tenha fracassado em seguida, com o abandono das ideias liberais, não foi o suficiente para o completo desmoronamento dos ideais de representação e justiça. Será com o retorno da democracia, em 1945, que a Justiça Eleitoral retomará seu curso. Assim, devemos reconhecer que o pensamento liberal consolidou-se a partir da conquista de 1932, e essa assertiva se reafirma com a consagração desse ideal através da incorporação da Justiça Eleitoral como parte do Poder Judiciário brasileiro, a partir da Constituição de 1946.

Em 1945, com a deposição de Vargas, finaliza-se o Estado Novo permitindo o retorno dos ideais democráticos levantados pela revolução de 1930. Com esses ideais retorna também a necessidade de uma instituição que controlasse os processos eleitorais e esta será novamente a Justiça Eleitoral.

## DO RETORNO DA JUSTIÇA ELEITORAL AOS DIAS ATUAIS

■ Com o fim do regime autoritário e a retomada democrática, o processo eleitoral de 1945 foi regulado pela Lei Agamenon (Decreto-Lei 7.586/1945), que

estabeleceu as eleições para presidente, senadores e deputados federais. Nesse Código, a Justiça Eleitoral ficou sob a responsabilidade do Supremo Tribunal Federal, já que as leis da época não permitiam a criação de um Judiciário especial. Essa lei, redigida pelos membros do próprio Supremo, criou a obrigatoriedade de filiação partidária como requisito fundamental para a candidatura a cargos públicos, vigorando sem muitas modificações até ser substituído pelo Código Eleitoral de 1950.

É importante ressaltar que a Justiça Eleitoral organizou-se nos moldes da Justiça Federal, desde seu ressurgimento, em 1945. Foi criado um Tribunal Superior, na capital da República, e Tribunais Regionais, nas capitais dos estados. Afora os Tribunais, em cada circunscrição judiciária havia um juiz eleitoral de primeira instância. A Justiça Eleitoral passou, também, a possuir um Ministério Público próprio, exercido por um Procurador Geral, junto ao Tribunal Superior, e procuradores regionais, junto a cada um dos 22 tribunais estaduais.

A Constituição de 1946 veio reafirmar os direitos políticos inerentes ao processo eleitoral. Nesse período, o presidente e o vice eram eleitos por maioria simples, mas em pleitos independentes, com mandato de cinco anos e sem direito a reeleição imediata. Com o retorno das atribuições da Justiça Eleitoral ao TSE, na Constituição de 1946, reafirmou-se, também, uma maior autonomia da mesma, se comparada com os poderes dados aos demais tribunais ligados ao Poder Judiciário brasileiro. Pouco se alterou, nessa Constituição, no que tange às leis instituídas anteriormente. Entretanto, a Carta de 1946 trouxe uma novidade significativa: extinguiu a distinção de procedimento nas apurações dos pleitos municipais, estaduais e federais, passando todas elas para a competência da junta apuradora, presidida por um juiz e composta por dois outros cidadãos nomeados pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

O terceiro Código Eleitoral, redigido em 1950 pelo senador Ivo de Aquino, também manteve a estrutura originária da Justiça Eleitoral, com poucas modificações. No entanto, as falhas na redação desse Código fizeram com que, em 1955, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral redigisse duas emendas ao mesmo tempo para melhor operacionalidade das leis eleitorais.

O período seguinte, que vai de 1964 até 1985, caracteriza-se pelo aparecimento de uma ditadura militar, que alterou as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, bem como regulou a organização e o funcionamento dos partidos – ainda que o papel institucional da Justiça Eleitoral não tenha sido modificado. Com isso, a Justiça Eleitoral manteve a responsabilidade sobre as eleições no que concerne ao alistamento, admissão de candidatos, apuração das eleições e posse

dos eleitos. E mais, durante os 21 anos de permanência no poder, o governo militar não se caracterizou pela obstrução da crescente incorporação de novos cidadãos em relação ao direito de voto. Autores como Olavo Brasil de Lima Junior, veem na manutenção da participação político-eleitoral do cidadão brasileiro uma tentativa de a ditadura militar legitimar o regime repressor. Segundo ele, essa participação foi supérflua e deu ao governo militar a possibilidade de extinguir as instituições democráticas construídas na fase anterior (Lima Júnior, 1998). Outro ponto bastante intrigante pode ser percebido se olharmos para os resultados dos pleitos do período em questão. Apesar do bipartidarismo compulsório, a Justiça Eleitoral conseguiu garantir a posse de candidatos contrários à situação.

Sem dúvida, o principal ônus do regime autoritário, na esfera política brasileira, deu-se com a outorga de uma série de Atos Institucionais, entre os quais, para os objetivos desse trabalho, interessam o AI-2, AI-3 e AI-5. Com o AI-2, de outubro de 1965, extinguiu-se as eleições diretas para presidente da República, dissolveu-se os partidos políticos criados em 1945, estabeleceu-se o bipartidarismo (Arena, de situação, e MDB, de oposição) e, principalmente, hipertrofiou o Executivo, cujos poderes incluíam a autoridade para dissolver o Parlamento, intervir nos estados, decretar estado de sítio e demitir funcionários civis e militares. Em seguida, com o Ato Institucional nº 3, as eleições para governador e vice passaram a ser indiretas e os prefeitos das capitais e cidades de segurança nacional nomeados por governadores (com o assentimento das Assembleias Legislativas). Por fim, com o AI-5, os direitos civis e políticos foram alvo de grandes restrições, resultando no fechamento do Congresso, na cassação de mandatos e na suspensão de direitos políticos de deputados e vereadores. O AI-5 só foi revogado em 1978, quando então a Justiça Eleitoral recuperou as atribuições que até aquele momento tinham sido sufocadas pelos efeitos desse Ato Institucional. De 1968 a 1978, ou seja, durante os dez anos de vigência do AI-5, o regime autoritário apresentou sua face mais cruel, pois deu poder de exceção aos governantes para punir, de forma arbitrária, todos aqueles que fossem contrários ao regime. Esta foi a única fase, desde o ressurgimento da Justiça Eleitoral, em 1945, em que ela teve seu poder reduzido.

Durante a ditadura militar, coube ao Código Eleitoral de 1965 a regulação dos pleitos. Nesse Código estabeleceu-se a obrigatoriedade de votar em candidatos de um mesmo partido nas eleições proporcionais; proibição de coligação eleitoral; prazo de seis meses para o registro do candidato e multa para cidadãos não alistados ou eleitores que se ausentassem na eleição. As atribuições do Judiciário eleitoral foram ampliadas, se comparadas aos códigos anteriores, e a sua estrutura

não se alterou. Cabe ressaltar aqui que as eleições nesse período foram regulares e foram proclamados resultados desfavoráveis à elite governante, o que, conforme dito anteriormente, confere mais importância à Justiça Eleitoral no Brasil. Tal qual os Códigos de 1935, de 1945, e as emendas de 1955 ao Código de 1950, o Código de 1965 foi redigido por membros do Judiciário Eleitoral, evidenciando o ativismo jurídico desde sempre desse judiciário especial.

No ano da abertura, em 1985, a Emenda Constitucional nº 25 acabou com a exclusão do direito de voto dos analfabetos – embora esses não tivessem (e ainda não têm) o direito de serem votados. É importante considerar que esse período foi marcado por grandes transformações na legislação eleitoral e, no ano de 1986, foi feito um novo recadastramento, sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral, no intuito de erradicar possíveis fraudes nesse processo.

Com a Constituição de 1988, retomaram-se todos os direitos políticos, bem como a sua ampliação, permanecendo com a Justiça Eleitoral a atribuição de regular os processos eleitorais vindouros. Foi estabelecido, então, o sistema de eleições em dois turnos para os Executivos; o voto facultativo para os analfabetos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos; além de assegurar aos partidos políticos autonomia para se estruturarem, prevendo, também, a realização de um plebiscito para a escolha do sistema de governo – realizado em 1993, com a vitória da República sobre a Monarquia e do Presidencialismo sobre o Parlamentarismo.

Posterior à Constituição de 1988, as leis que merecem destaque são a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades); a Lei nº 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); e a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

## CONCLUSÃO PRELIMINAR

■ Após a criação (1932), a suspensão (1937), o retorno (1945), a Justiça Eleitoral vem experimentando um período de expansão. E essa expansão tem se dado por duas vias: 1) aumento de poder do Judiciário sobre os demais poderes; e 2) pelo reconhecimento internacional e consequente implementação de nossas formas em outros países.

Ainda que existam grandes debates sobre o papel da Justiça Eleitoral, com alegações de que esta tem usurpado o poder do Legislativo<sup>4</sup>, a Justiça Eleitoral teve e tem um papel moralizador (diria, pedagógico) sobre a boa representação.

4 Há diversos exemplos nos Anais do Congresso nacional, sobretudo na década de 1990. Para mais detalhes, veja a minha tese: VALE, T C S C. Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: um estudo através de sua história. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

Nestes termos, a justiça eleitoral pode ser classificada como o “órgão neutro” capaz de garantir a idoneidade das eleições que Dahl (1989) entende ser necessário à democracia. As funções atribuídas a ela, como recepção do voto, apuração da eleição e diplomação do eleito, mostram terem sido acertadas, uma vez que com a Justiça Eleitoral as fraudes comuns à primeira República foram praticamente erradicadas, o que não exclui novas formas de fraudar as eleições no formato atual. Temos um grande problema dentro da questão eleitoral ainda por resolver, qual seja, a personalização do voto, mas que foge do escopo do judiciário, ou ainda no sentido aqui proposto para estudo. No entanto, este, em associação com a AMB e outras instituições, tem feito cartilhas, propagandas e outros trabalhos com o intuito de educar o eleitor brasileiro para que este saiba o valor de seu voto, não desconsiderando, é claro, os trabalhos de dezenas de ONG’s que caminham nesse mesmo sentido.

O judiciário eleitoral brasileiro mostrou-se um relevante ator para a consolidação da democracia, ao menos política. A atuação desse ator permitiu que se garantisse os princípios básicos da democracia representativa, quais sejam, soberania popular garantida por eleições limpas e por resultados seguros. ■

## REFERÊNCIAS

- A JUSTIÇA eleitoral de 1932 ao voto eletrônico*. Rio de Janeiro: TRE/RJ, 1996. 114 p.
- ALBUQUERQUE, A. R. *Código Eleitoral, legislação em vigor*. Araraquara: Bestbook Editora, 2004.
- AMADO, Gilberto. *Eleição e representação curso de direito político*. Rio de Janeiro: Sá Cavalcante Editores, 1969. 3ª Edição.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. O Código Eleitoral de 1932 e a representação das associações profissionais. *História em Revista*, vol. 8, dez. 2002.
- BARRETO, V. e PAIM, A. *Evolução do pensamento político brasileiro*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Editora da USP, 1989.
- BARROS, F. D. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *A justiça eleitoral e o seu papel no ordenamento jurídico-democrático*. Brasília: TSE, 1980, 22 p. (procurando nas bibliotecas)
- BROSSARD, Paulo. *Idéias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- CABRAL, João C. da Rocha. Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: Decreto nº 21076, de 24 de fevereiro de 1932. Org. Secretaria de Documentação e Informação do TSE e Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Brasília: TSE/SDC, 2002, 382 p.
- CALVALCANTI, T. e DUBNIC, R. *Comportamento eleitoral no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- CARONE, E. *A Terceira República*. São Paulo: Difel, 1982.
- \_\_\_\_\_. *A Quarta República*. São Paulo: Difel, 1980.
- \_\_\_\_\_. *A Segunda República*. São Paulo: Difel, 1978.
- \_\_\_\_\_. *A Primeira República*. São Paulo: Difel, 1973.
- CASTRO, Augusto O. Gomes de. *O novo código eleitoral*. Rio de Janeiro: Coelho Branco Fº, 1936.
- COSTA, E. *A legislação eleitoral brasileira. Histórico, comentários e sugestões*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.
- DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- FAORO, R. *A República inacabada*. São Paulo: Editora Globo, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2000.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2006.
- \_\_\_\_\_. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- FERREIRA, M. R. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.

- FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1988.
- FONTOURA, João Neves da. *Memórias*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- GOMES, S. C. *A Justiça Eleitoral e sua competência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- GOMES, A. C.; PANDOLFI, D. C. e ALBERT, V. *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Cpdoc, 2002.
- HOLANDA, C. B. de. Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.
- HOLLANDA, S. B. de e FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira*. Vols. 7 a 11. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- KELLY, Otávio. *Código Eleitoral Anotado*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco F.º Editor, 1932.
- LAFER, C. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.
- LESSA, R. *A Invenção da República: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1988.
- MELLO, Antonio Carlos Pimentel. *A defesa da verdade eleitoral*. Vila Velha: Gráfica Espírito Santo, 2004.
- MENEGUELLO, R. Nota preliminar para um estudo da Justiça Eleitoral . In: SADEK, M. T. (org.). *História Eleitoral do Brasil*. São Paulo: Idesp, 1989, p. 101-15.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Tomo II. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1937.
- NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- POMBO, R. *História do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1967.
- PORTO, W. *O voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Mentirosa Urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Dicionário do Voto*. Brasília: Editora UnB, 2000.
- ROCHA, M. E. G. T. *Limitações dos mandatos legislativos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- RUSSOMANO, R. Sistemas eleitorais. Justiça Eleitoral sua problemática no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 18, nº 71, jul/set. 1981, p. 133-40.
- SADEK, M. T. A. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.
- \_\_\_\_\_. A Justiça Eleitoral no processo de redemocratização . In: LAMOUNIER, B. (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp, 1990, p. 153-76.

SANTOS, Ruy de Oliveira. *Código Eleitoral anotado*. Rio de Janeiro: Metr pole Editora, 1937.

SEMINÁRIO sobre modelos alternativos de representa o política no Brasil: realizado na UnB, em setembro de 1980, por Afonso Arinos e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. Cadernos da UnB.

SILVA, Hélio. *Fim da Primeira República. 1927-1930*. São Paulo: Milesi Editora, 1975.

\_\_\_\_\_. *História da República Brasileira*. 20 volumes. Rio de Janeiro: Editora Três, 1975.

SOUZA, Edvaldo Ramos. *A Justiça Eleitoral de 1932 ao voto eletrônico*. TRE-RJ: 1996.

TAVARES DE LYRA, 1921 apud Cadernos da UnB, setembro de 1980.

TEIXEIRA, Maria Lopes. *A Revolu o de 30: textos e documentos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

TRE-SP (Passarelli, Eliana, coord.). *Justiça Eleitoral, uma retrospectiva*. São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2005.

TRINDADE, H. (org). *Reforma Eleitoral e Representa o Política*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1992.

VALLE, A. *Estruturas Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Laudes, 1970.

VALE, T C S C. *Justiça Eleitoral*. In: AVRITZER, Leonardo et all. *Dimensões Políticas da Justiça*. São Paulo: Civiliza o Brasileira, 2013.

\_\_\_\_\_. *Justiça Eleitoral e Judicializa o da Política: um estudo através de sua história*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

Arquivo CPDOC – GV c 1931.11.00/1 – FGV.



# A estrutura da Justiça Eleitoral Brasileira<sup>1</sup>

LUCAS CADAH

■ A Justiça Eleitoral é uma das principais instituições do sistema político brasileiro e seu modelo de atuação é único no mundo. Ela nasceu em um contexto histórico de mudanças políticas dramáticas que tiveram impacto decisivo em seu arranjo institucional. É consenso entre os estudiosos que sua estrutura pouco mudou desde a sua fundação em 1932 – é a partir dessa estabilidade institucional que começa nosso argumento. Defendemos nesse texto que para entender o funcionamento e a estrutura da Justiça Eleitoral no Brasil é necessário revisitar sua instalação em 1932. A atuação da Justiça Eleitoral nas eleições de 1933 nos revela que já naquele pleito era estabelecida a estrutura institucional que persiste nos dias atuais.

## I. DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES ELEITORAIS

■ Nos clássicos da teoria democrática, como J. Schumpeter e Robert Dahl, a competição eleitoral tem grande importância para o regime democrático. Em sua conhecida definição, Schumpeter (1942) conceitua democracia como um método político; esse método é um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas nas quais indivíduos adquirem poder por meio de uma disputa competitiva pelo voto das pessoas. Schumpeter deixa claro o papel das eleições para a democracia: a competição pela liderança, que define a democracia, é a livre disputa pelos votos, e o método eleitoral é praticamente o único mecanismo à disposição das sociedades contemporâneas, de qualquer tamanho. Logo, as

---

1 Esse texto é parte de minha dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da USP, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Hermínia Tavares de Almeida. Agradeço aos apontamentos e comentários dos Professores Fernando Limongi e Jairo Nicolau – que participaram da banca examinadora.

eleições competitivas assumem papel central na teoria de Schumpeter, pois seriam a forma pela qual o método democrático se institui e estabelece as regras do jogo democrático (Schumpeter, 1942).

Para Dahl (1971), as características chave da democracia são a responsabilidade do governo às preferências dos cidadãos, e a igualdade política. Elas ocorrem quando existe igual oportunidade de formular preferências, de expressar essas preferências e de influir na conduta dos governos. A concepção “dahlsiana” de democracia é resumida em seu diagrama composto de dois eixos: contestação pública e participação, em que o componente eleitoral possui máxima importância, como no direito ao voto, eleições limpas e justas, entre outros (Dahl, 1971). De outra parte, discutindo as condições de surgimento de regimes democráticos, Dahl afirma que para que exista democracia é preciso que, para os governantes, os custos da repressão sejam maiores do que os custos da tolerância à oposição.

Guillermo O’Donnell (2001) retoma Dahl, ao afirmar que, em um regime democrático, as eleições devem ser competitivas, livres, igualitárias, decisivas, inclusivas e, aqueles que votam terem o direito de se eleger. Outro ponto importante que ele destaca é a questão da institucionalização das eleições, ou seja, a existência de regras que garantam a regularidade de eleições limpas. Quanto mais eleições ocorrem, maior a probabilidade de que os atores incorporem a continuidade do processo eleitoral a seus cálculos estratégicos. As eleições não devem ser apenas limpas, mas precisam estar institucionalizadas (O’Donnell, 2001).

Na mesma linha, para Przeworski (1994) democracia é um sistema no qual partidos perdem eleições; na democracia há partidos, isto é, divergências de interesses, valores e opiniões; há competição organizada segundo regras estabelecidas e, periodicamente, alguns são perdedores e outros, vencedores. Outra importante característica que o autor identifica no regime democrático é a incerteza quanto aos resultados da competição: os atores não sabem o que pode acontecer, sabem o que é possível, mas não o que acontecerá. Em outras palavras: “os atores sabem o que é possível, pois os prováveis resultados estão previstos pela estrutura institucional” (p. 23). Essa incerteza organizada, segundo Przeworski, é o que leva os atores a participarem do jogo democrático, afinal de contas, se o resultado fosse predeterminado eles não entrariam na competição eleitoral (Przeworski, 1994).

Assim, é essencial a presença de instituições que garantam o funcionamento das eleições de forma livre, limpa e competitiva. Caberia a essas instituições o papel de garantidoras de quatro das premissas que Dahl enumera como características

das Poliarquias: 1) Elegibilidade para cargos políticos; 2) Eleições livres e idôneas; 3) Direito de voto; 4) Direito de líderes políticos disputarem apoio. Isso quer dizer, instituições eleitorais são responsáveis pela garantia de que haja eleitos, que as eleições sejam livres e justas, que todos possam votar e que possam se candidatar a um cargo (Dahl, 1971). Nesse sentido, eleições são livres quando as pessoas podem exercer sua escolha com independência e são justas, quando os resultados não são determinados pelas regras que organizam a competição (Przeworski & Gandhi, 2009).

Eleições devem seguir regras e procedimentos: sobre quem pode votar, como o voto se dará, e outros; sendo que as regras afetam os resultados. Até mesmo o horário, a cor da urna, os locais de votação ou o dia da eleição podem ter efeitos sobre o resultado (Przeworski & Gandhi, 2009). Segundo esses mesmos autores, em regimes não competitivos, os governantes dispõem de instrumentos para manipular as regras por meio de fraudes, decidindo a extensão dessa interferência, conforme as consequências de suas atitudes para o jogo político. Da mesma forma, os governantes conseguem estender a fraude de acordo com sua capacidade repressiva, havendo uma relação importante entre esses dois fatores (fraude e repressão). Os autores diferenciam manipulação de fraude: enquanto a manipulação incide sobre criação de regras, a fraude é a quebra das regras.

O conceito de instituições eleitorais possui certa variedade na ciência política e, algumas vezes, denomina um conjunto de instituições responsáveis pela competição eleitoral. A designação pode abarcar desde o Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo o sistema eleitoral. Nesse texto, iremos deixar de lado uma concepção mais ampla, para nos concentrarmos nos organismos e instituições responsáveis pela definição de regras eleitorais, organização e fiscalização das eleições e julgamento de contenciosos eleitorais. Parte da literatura tem chamado a atenção para os organismos que estão inseridos em um ambiente institucional, designado de governança eleitoral. Pretendemos esclarecer abaixo essas denominações e dialogar com a literatura sobre o tema, definindo melhor o papel dessas instituições na competição eleitoral.

## 2. GOVERNANÇA ELEITORAL

■ Segundo Fabrice Lehoucq, a abordagem clássica das constituições do século XVIII e XIX deixava a cargo do Executivo a responsabilidade pela organização das eleições e cabia ao Legislativo sua certificação; essa vigilância mútua deveria gerar resultados confiáveis. Porém, isso não funcionou bem, porque não considerou

o fato de os mesmos partidos controlarem os dois poderes e reterem o poder do Estado (Lehoucq, 2002). Com as transições políticas, nos anos 1980-1990, surgiu a questão das diferentes formas de condução do processo eleitoral e o modo como certas técnicas podem influenciar na polarização política (Pastor, 1999). Uma literatura recente tem dado grande atenção ao tema da governança eleitoral, “entendida como um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral.” (Marchetti, 2008, p. 866).

Em transições de regimes políticos como garantir a incerteza quanto aos resultados eleitorais representa um problema central da nova ordem democrática, principalmente, se as instituições responsáveis pela governança eleitoral não funcionarem. A extensão da manipulação e da fraude vai depender da maneira pela qual as eleições são conduzidas; e instituições eleitorais independentes parecem garantir maior eficiência e credibilidade (Przeworski & Gandhi, 2009).

Pode-se dizer que o ato de votar é um dos elementos mais fundamentais das democracias, porém, para que eleições sejam competitivas, muitos outros atributos são necessários. Para Mozaffar e Schedler (2002), antes de o voto ser depositado na urna, uma série de eventos relacionados à competição eleitoral devem ser definidos por regras e ordenamentos. Governança eleitoral é uma ampla gama de atividades que envolvem a criação, aplicação e o julgamento das regras eleitorais, compreendendo toda a “armação” institucional em que o voto ocorre. A criação de regras (*rule making*) envolve o desenho de regras básicas do jogo eleitoral; já sua aplicação (*rule application*) é a implementação dessas normas que organizam a competição; por fim, temos a administração dos contenciosos eleitorais (*rule adjudication*). Cada etapa desse processo envolve uma série de medidas que podem ser resumidas no quadro 1.

As três fases de governança estão sujeitas a erros que podem ser resumidos nos desafios expostos pelos autores. O primeiro é a eficiência administrativa, o nível mais suscetível a problemas, que envolve tanto a complexidade de tarefas, quanto o grande número de pessoas. Em geral, eleições envolvem a mobilização da população que precisa ser organizada em termos logísticos, e em um horizonte temporal curto. “Governança eleitoral na forma da aplicação das regras consiste em inúmeras atividades técnicas cuja eficiente organização e execução determina a credibilidade das eleições” (p. 9). O segundo desafio é o da neutralidade política, principalmente na transição de regimes autoritários, em que incumbentes usam a manipulação e a fraude na administração das eleições, objetivando resultados que os favoreçam.

## QUADRO I. Os Três Níveis de Governança Eleitoral

Níveis	Elementos
<p>1. <i>Rule Making</i> A escolha e definição de regras básicas para o jogo eleitoral</p> <p>a) Regras da Competição eleitoral</p> <p>b) Regras da Governança Eleitoral</p>	<p>– Fórmulas eleitorais</p> <p>– Magnitude do distrito</p> <p>– Tamanho das assembleias</p> <p>– Calendário eleitoral</p> <p>– Direito de voto</p> <p>– Registro do eleitor</p> <p>– Registro de candidatos e partidos</p> <p>– Financiamento e regulação de campanha</p> <p>– Observação das eleições</p> <p>– Desenho da cédula</p> <p>– Locais de votação</p> <p>– Votação, contagem e tabulação</p> <p>– Gestão dos órgãos eleitorais</p> <p>– Autoridade na disputa de litígios</p>
<p>2. <i>Rule Application</i> Organização do Jogo Eleitoral</p>	<p>– Registro de eleitores, candidatos e partidos</p> <p>– Registro de observadores eleitorais</p> <p>– Campanhas educativas pelo voto</p> <p>– Organização eleitoral</p> <p>– Votação, contagem e divulgação</p>
<p>3. <i>Rule Adjudication</i> Certificação dos resultados das eleições e resolução de disputas</p>	<p>– Admissão de contestações</p> <p>– Solução de controvérsias</p> <p>– Publicação e implementação das decisões</p>

Fonte: Adaptado de Mozaffar e Schedler, 2002.

Mesmo em democracias consolidadas que desenvolveram burocracias apolíticas, a presunção de que os organismos eleitorais sejam neutros pode ser questionada, situação que pode ser agravada dependendo do desenho institucional adotado – sem separação entre as autoridades pública e partidária. Por fim, temos o terceiro desafio que é a *accountability*, dividida em três dimensões: informação, justificação e execução. Todas elas pretendem maximizar a transparência do processo eleitoral. O suposto é de que a transparência resulta em mais prevenção, detecção e correção dos desvios, desencorajando os abusos que, porventura, possam ser cometidos pelas autoridades.

É importante ressaltar que uma variedade de instituições são responsáveis por cada etapa da governança eleitoral; órgãos também são criados, especificadamente para esses fins – são chamados de Organismo Eleitoral (OE) ou *Electoral Management Board* (EMB). Apesar de terem sido negligenciadas por boa parte da literatura comparada, as instituições eleitorais assumem um papel importante,

não só nas transições democráticas, como também na rotina eleitoral, garantindo o complexo processo de realização de eleições livres e limpas. A suposição de que essas instituições devam ser neutras não encontra eco na história do voto nos mais diversos regimes políticos: manipulações, fraudes e erros são constantes e estão diretamente relacionados aos diferentes modelos de governança eleitoral dos países (Lehouc, 2002).

### 3. O CÓDIGO ELEITORAL DE 1932 E A INSTALAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL<sup>2</sup>

■ A grande inovação do Código de 1932, ao criar a Justiça Eleitoral, do ponto de vista do desenho institucional, foi dar a ela um papel fundamental para resolver as disputas, tornando-a um árbitro eleitoral. Esse foi o principal ganho em comparação com o que vinha ocorrendo, concomitantemente com a redução do papel do Legislativo.

O Código Eleitoral de 1932 foi elaborado em vista da necessidade de realização das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Era imperativo que fossem encontradas soluções para a nova configuração da governança eleitoral, desenhada no código, considerando o jogo de interesses dos atores políticos. Vale lembrar que o pacote de medidas ia além da criação da Justiça Eleitoral e incluía, principalmente: o sufrágio estendido para todos os adultos (maiores de 21 anos) alfabetizados e o sistema eleitoral misto (proporcional e majoritário).

Em 24 de Fevereiro de 1932, o Governo Provisório promulgou o decreto número 21.076 que regulamentava a realização de eleições no Brasil, através de um Código Eleitoral. A instituição responsável pela organização, realização e diplomação nas eleições seria um novo ramo do poder Judiciário. Seguindo as normas do decreto, no dia 20 de maio de 1932, foi instalado o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral. O Código de 1932 continha instruções sobre a realização das eleições para a ANC, mas o cronograma era curto, e a tarefa de controlar todo o processo eleitoral era um grande desafio para uma instituição nova na política brasileira; sem contar que o contingente de eleitores havia aumentado sensivelmente, complicando ainda mais a empreitada.

As primeiras medidas do TSE foram no sentido de organização interna da própria instituição, a começar pelos Tribunais e Procuradorias Regionais. Vale

---

2 Está seção usa como fonte primária a série de Boletins Eleitorais que o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral publicou de 1932 até 1937.

ressaltar que, desde seus primórdios, a Justiça Eleitoral foi também uma elaboradora de normas e regulamentações que incidiam diretamente na competição política (regimentos dos tribunais, cartórios, procedimentos de votação, entre outros). Parte disso se deve à omissão das Leis Eleitorais e, ainda, à concentração de atribuições em uma única instituição.

Voltando aos TREs, era indispensável sua instalação para que fosse dada continuidade aos Planos Eleitorais que vigoravam, ou seja, o cronograma e instruções para a realização das eleições. Cabia aos Tribunais Regionais a divisão do território em zonas eleitorais, conseqüentemente a designação de varas eleitorais e de toda a burocracia responsável pela qualificação e alistamento dos eleitores. No plano local, era necessária a designação dos juízes eleitorais. Ao contrário do período anterior, a criação da Justiça Eleitoral no Brasil inaugurou um modelo de governança eleitoral extremamente centralizado e de organização vertical, que persistiu, posteriormente, independente do arranjo federativo vigente. A Justiça Eleitoral nasceu como uma instituição Federal.

O viés centralizador da governança eleitoral brasileira deve ser ressaltado como um dos mais importantes legados do Código de 1932. A agenda do Governo Provisório era centralizadora, como observa a historiografia, e toda a discussão do período girava em torno do modelo federativo a ser adotado. O impacto dessa característica, nos sucessivos pleitos, tornou o modelo brasileiro *sui generis* em perspectiva comparada já naquela época, ao concentrar em uma única instituição todas as dimensões da governança eleitoral.

Todas as ações e medidas tomadas pelos Tribunais Regionais, obrigatoriamente, tinham de ser submetidas ao crivo do Tribunal Superior. Os planos eleitorais deveriam ser aprovados diretamente pelo TSE que tomaria conhecimento de todos os recursos interpostos, incluindo as motivações que levaram o referido TRE a negar ou deferir a ação.

Apesar de parecerem triviais, essas medidas de cunho administrativo interno ocuparam grande parte da agenda inicial da Justiça Eleitoral. Havia uma série de decisões a serem tomadas, desde a remuneração e férias dos juízes, até os meandros do funcionamento dos cartórios eleitorais. Podemos destacar, dentre todas as discussões organizacionais, o regimento interno do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral e dos Tribunais Regionais. A regulamentação passava por aspectos mais gerais, indo até detalhes de como deveria ser feita a requisição para o alistamento, com a padronização de todos os procedimentos.

Somam-se a esses problemas as questões relacionadas ao cronograma das eleições, uma vez que a data da votação havia sido fixada em 3 de maio de 1933.

Dúvidas foram encaminhadas ao TSE sobre os prazos para qualificação e alistamento dos eleitores, o que levou o governo provisório a lançar mão de um decreto para a abertura do alistamento.

O alistamento eleitoral foi, durante parte da história brasileira, um dos instrumentos mais importantes para o controle das eleições. Na Primeira República, o contingente de eleitores era muito reduzido e cada estado possuía regras para o registro de eleitores aptos. A partir de 1932, o registro dos eleitores foi elevado a uma escala de maior complexidade, que só aumentou, ao longo do tempo. O problema a ser enfrentado tinha relação com a pouca estrutura da administração pública brasileira e com a ausência histórica de uma instituição responsável por registrar, de forma padronizada, os eleitores ao longo do país. Considerando a urgência do cronograma, foi posto em prática, a partir de dezembro de 1932, o alistamento *ex officio*, além do próprio alistamento voluntário. O alistamento *ex officio* era realizado com base em relações fornecidas por entidades da Administração Pública de seus servidores e beneficiários, com a respectiva qualificação completa, encaminhadas aos juízes eleitorais. Tais listas, antes da apreciação judicial, eram publicadas para eventuais impugnações. A lei determinava que os chefes das repartições federais, estaduais e municipais estavam obrigados a enviar, aos cartórios eleitorais, a relação dos seus funcionários, para efeitos de inscrição eleitoral.

Todo o processo de qualificação e alistamento dos eleitores passava por uma tramitação composta por diversas regulamentações. Começava, em 1932, a expedição dos primeiros títulos de eleitor, com todos os dados, fotos, impressão digital e notas sobre a aparência do eleitor (Nicolau, 2002). Tudo isso representava uma verdadeira inovação para o período histórico. Se a votação na Primeira República era marcada pela ausência de parâmetros e documentos confiáveis, a Justiça Eleitoral tentou fazer valer sua missão de inibir antigos vícios.

As medidas postas em prática pela Justiça Eleitoral eram inovadoras, se considerarmos a ausência de dados populacionais confiáveis. A questão estava no ineditismo de certas ações como, por exemplo, a exigência de foto no documento de identificação do eleitor. No início dos anos 1930, ainda não era usual a utilização de fotos para documentos oficiais; coube à Justiça Eleitoral resolver essa questão. Em uma troca de ofícios entre o Gabinete de Identificação e Estatística Criminal do Distrito Federal e o TSE<sup>3</sup>, a questão das fotos nos permite ter ideia da dificuldade para identificar o eleitor. Isso ocorria dada à falta de padronização

---

3 Boletim Eleitoral Número 20 de 1932.

das fotos, à baixa nitidez e à deterioração rápida, sem contar a ausência de fotografos particulares que respondessem, adequadamente, a demanda dos eleitores. A solução foi recorrer ao auxílio do Gabinete de Identificação para atender aos parâmetros exigidos pelas novas práticas eleitorais.

Todas as ações, no dia da votação, foram extensamente detalhadas e com as instruções de como deveriam funcionar as seções eleitorais. O TSE determinou os modelos de cédulas, a cor, os tamanhos dos gabinetes de votação e das urnas. Pela primeira vez, no Brasil, o voto ocorreria sob regras e práticas que valeriam para todas as zonas eleitorais.

A preparação das eleições foi para o TSE um momento de criação de novos parâmetros, práticas e regulamentações que garantissem o funcionamento adequado dos preceitos do Código de 1932. Para que essa tarefa fosse cumprida foi necessário avançar e tomar decisões sobre temas que não haviam sido regulamentados pela legislação, dando certo protagonismo para esse novo ator institucional, lembrando que, do mesmo modo, cabia à Justiça Eleitoral o registro de candidatos e partidos competidores.

O prazo para o término do alistamento havia sido fixado em 60 dias anteriores às eleições. Findada essa etapa, restaria apenas a organização das últimas questões logísticas, como a distribuição de cédulas e outros materiais relevantes. A votação para a eleição dos representantes na Assembleia Nacional Constituinte de 1934 estava programada para ocorrer no dia 3 de maio de 1933, estando em jogo 214 vagas de todo o território nacional<sup>4</sup>.

Os problemas e irregularidades que ocorreram nas eleições chegaram ao TSE de forma gradual, pois era necessário que os recursos e interpelações judiciais percorressem todas as instâncias, até chegar à última arena decisória. Vale ressaltar que o Tribunal Superior tomou conhecimento dos acontecimentos das votações, em todo o país, e foi dele a última palavra sobre os resultados.

A tabela 1 mostra dados sobre organização das eleições em cada Estado. Podemos observar que pouquíssimas mesas deixaram de funcionar (0,8% do total), o que mostra o desempenho satisfatório da organização da votação pelos Tribunais Regionais. A tabela, ainda, apresenta o número de cartórios totais de cada estado, incluindo os cartórios preparadores, revelando como a nova governança eleitoral, no Brasil, passou a usar uma estrutura pré-existente, para lidar com o contingente de eleitores. Os cartórios eram importantes por serem o local de qualificação e de alistamento dos eleitores.

4 As outras 40 vagas eram eleitas a partir das representações profissionais.

TABELA 1. Dados das Eleições para a ANC de 1934

<b>Regiões</b>	<b>Total de Cartórios</b>	<b>Mesas Receptoras de Votos: Da Região</b>	<b>Mesas Receptoras de Votos: Que Funcionaram</b>
Amazonas	28	16	16
Pará	39	165	155
Maranhão	54	49	49
Piauí	46	51	51
Ceará	82	125	119
Rio G. do Norte	43	70	68
Paraíba	35	111	111
Pernambuco	83	261	260
Alagoas	33	81	81
Sergipe	41	78	78
Bahia	128	333	325
Espírito Santo	30	133	133
Distrito Federal	3	231	229
Rio de Janeiro	53	266	260
Minas Gerais	174	1.214	1.213
São Paulo	265	995	988
Goiás	56	63	61
Mato Grosso	25	37	36
Paraná	51	131	131
Santa Catarina	36	139	139
Rio Grande do Sul	85	855	855
Acre	11	7	7
<b>TOTAL</b>	<b>1.400</b>	<b>5.411</b>	<b>5.365</b>

\* Já inclui as eleições renovadas em SC, ES e MT.

Fonte: Boletim Eleitoral n. 49 de 1934.

Após a votação teve início a apuração e contagem dos votos. O processo não era simples e se mostrou mais lento do que o esperado pelo cronograma inicial. As regras eram novas e as contestações passaram a ser canalizadas todas para a mesma instituição. Ou seja, além de organizar as eleições, a Justiça Eleitoral também tinha que atender às contestações e denúncias de irregularidades.

A morosidade na apuração foi tamanha, que o Governo Provisório teve que editar um decreto<sup>5</sup> com instruções do TSE, para acelerar a contagem dos votos.

5 Decreto n. 22.695, de 10 de maio de 1933.

As instruções eram para que o turno das turmas apuradoras fosse aumentado, que fossem requisitados funcionários públicos para auxiliar a contagem, além de outras medidas que permitiriam a divulgação dos resultados em tempo hábil. Apenas para ilustrar essa situação temos o caso de Minas Gerais, onde a apuração foi do dia 4 de maio até 24 de junho – inicialmente a apuração deveria durar 30 dias. A grande questão é que entre a apuração e a proclamação dos resultados, os Tribunais Regionais tinham que resolver uma série de recursos e contestações referentes ao pleito. Cabia, ainda, ao TSE reanalisar os resultados e os problemas nas seções que tiveram as cédulas anuladas. Considerando os custos de comunicação experimentados pelo Brasil em 1933, não era simples a tarefa de eleger uma Assembleia Constituinte, sob as novas regras do Código Eleitoral.

Segundo as instruções do TSE, as mesas receptoras deveriam remeter as atas de votação lacradas e com a contagem dos votos, as contestações, recursos e outras ocorrências relevantes, diretamente aos Tribunais Regionais. Caberiam a eles proclamar os eleitos, dar providências às contestações e expedir os diplomas. Posteriormente às decisões tomadas pelos TREs, esses deveriam remeter ao TSE as atas contendo os seguintes itens:

- a) As seções apuradas e o número de votos apurados em cada uma;
- b) As seções anuladas, o motivo da anulação e o número de votos anulados (caso não tivesse sido apurada alguma seção, deveria ser mencionado o comparecimento consignado na ata de encerramento da votação);
- c) As impugnações apresentadas pelos fiscais e delegados de partidos, e como foram resolvidas pelas turmas apuradoras e pelo Tribunal;
- d) As seções em que se deverá renovar as eleições;
- e) Finalmente, a enumeração do artigo 63<sup>6</sup>.

Prevido problemas na diplomação dos candidatos, o TSE determinou que nos casos de contestação dos eleitos e decisão pela realização de novas eleições, não seria interrompida a expedição de diplomas, garantindo ao diplomado o exercício pleno de seu mandato. Só após uma nova eleição e a efetivação de todos os procedimentos adequados, é que os novos diplomas seriam expedidos, anulando os anteriores. Essa decisão tinha como objetivo não atrapalhar a instalação da Assembleia no dia 15 de Dezembro de 1933.

---

6 O artigo 63 tratava da proclamação dos resultados pelos TREs.

Com o término das apurações ao longo do país, o TSE foi recebendo os diversos recursos e atas dos Tribunais Regionais. Todos os Estados tiveram votos, seções anuladas pelos TREs e, posteriormente, o TSE ainda modificou muitos resultados. Houve mudança de posição dos candidatos, alterações de resultados e renovação de eleições em três estados – Mato Grosso, Espírito Santo e Santa Catarina.

As informações sobre as eventuais anulações de diplomas expedidos em cada estado foram muito dispersas, mas sabemos que o TSE atuou fortemente nesse sentido. Podemos analisar os casos dos três estados citados, que tiveram suas eleições completamente anuladas.

Em Mato Grosso, a decisão não envolveu fraudes ou irregularidades no processo de votação. Em primeiro lugar, os problemas da eleição, no Mato Grosso, remetem diretamente à influência do Governo Provisório na competição política, especificadamente ao dispositivo legal que permitia ao Ministro da Justiça excluir qualquer candidato ou eleitor do jogo democrático, sem nenhuma justificativa, expediente utilizado pelo Ministro e documentado em diversos Boletins Eleitorais. Em outras palavras, o Ministro da Justiça poderia tanto impedir a qualificação de um eleitor, como também bloquear a participação de candidatos. Isto ocorreu no Mato Grosso com os três candidatos do Partido Constitucionalista de oposição ao regime varguista. Como a exclusão foi muito próxima do dia da votação, não houve tempo para a comunicação adequada aos eleitores. Com isso, o partido recebeu 2.162 votos e teve direito a uma cadeira. O Tribunal Superior decidiu que ao não efetivar o diploma desse candidato, os eleitores ficariam sem um representante, o que iria contra o princípio da representação proporcional contido no Código de 1932. Por essa razão, o TSE decidiu anular a eleição no estado e convocar uma nova para o dia 17 de setembro.

O Mato Grosso era um estado de poucos eleitores (8.788) e com direito a quatro cadeiras na ANC. Olhando para o comparecimento às urnas (6.359), o percentual de votos anulados era de 34% ou cerca de 1/3. Pode-se dizer que a decisão do TSE tentou garantir o direito à representação das minorias, apesar da restrição da competição que foi imposta. Esse foi o único caso das eleições para ANC, em que foi tomada tal decisão.

Já em Santa Catarina e Espírito Santo, a causa da repetição das eleições foi a mesma: o uso de sobrecartas irregulares ou transparentes. O TSE decidiu que essa era uma violação do sigilo do voto, pois os envelopes deveriam ser opacos. Só não temos informação se isso ocorreu de forma deliberada, por desígnio de algum grupo político, ou se foi um erro de procedimento dos Tribunais Regionais.

Nos dois estados, o comparecimento às urnas foi de aproximadamente 24.668 (Espírito Santo) e 26.533 (Santa Catarina), cada estado com direito a quatro cadeiras. Procederam-se novas eleições nessas localidades e, dessa vez, conforme as normas do TSE, no dia 8 de outubro, no Espírito Santo e, no dia 3 de dezembro, em Santa Catarina. Com a instalação da ANC em 13 de dezembro de 1933, houve troca de representantes no meio dos trabalhos da Constituinte.

Mesmo com o início das discussões que levaram à promulgação da Constituição, a Justiça Eleitoral continuou no início de 1934, julgando processos e analisando as questões referentes ao pleito do ano anterior. Os registros dos Boletins Eleitorais e os discursos oficiais indicam que a Justiça Eleitoral, pelo menos aos olhos das autoridades políticas, havia cumprido com seu papel, recebendo congratulações de diversas autoridades e, principalmente, do Presidente Getúlio Vargas – que na ocasião se encontrava em Petrópolis, recuperando-se de um problema de saúde. Coube ao Presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, Hermenegildo de Barros, proferir o discurso de abertura da ANC, elogiando o desempenho da nova instituição que estava sob seu comando e que foi responsável pela efetivação daquela Assembleia.

Os dados da tabela 2 a seguir nos dão a dimensão da participação dos eleitores na votação para a ANC. A primeira coluna trata do número de eleitores alistados para as eleições daquele ano, e, levando-se em conta as estimativas do tamanho da população brasileira naquele período, o percentual de alistados era de 3,9% do total da população. O ideal seria comparar o número do alistamento com os eleitores aptos, segundo as regras vigentes, mas não temos esses dados disponíveis.

As duas colunas do meio trazem os números referentes ao comparecimento às urnas em cada estado. Vale notar que ao levarmos em conta o total de votos, os números da tabela são relativamente altos: 83,3% dos eleitores alistados, efetivamente votaram. Devemos considerar as dificuldades de comunicação e locomoção experimentadas pelo Brasil em 1933. Em parte, isso pode ser creditado ao trabalho de organização das eleições pela Justiça Eleitoral.

Por fim, temos um dado importante que é o dos votos confirmados pelo TSE, excluindo aqueles que por alguma razão foram anulados. Do total de votantes (1.222.624), o TSE anulou 5,3% dos votos ou 64.863 cédulas, o equivalente aos votos de estados inteiros como Rio de Janeiro ou Pernambuco. O fato demonstra a capacidade do Tribunal Superior de exercer controle nas votações estaduais, garantindo a centralização da governança eleitoral brasileira, que foi inaugurada com o código de 1932. Mesmo quando os TREs anulavam os votos

por algum motivo, o TSE revisava as decisões, reafirmando seu poder de instância decisória final.

TABELA 2. Dados das Eleições para a ANC de 1934

Regiões	Eleitores Alistados	Eleitores que Votaram	Comparecimento às Urnas (%)	Votos Confirmados pelo TSE
Amazonas	4.389	3.497	79,6 %	2.733
Pará	28.990	23.254	80,2 %	18.903
Maranhão	12.432	10.203	82 %	8.122
Piauí	10.462	9.526	91 %	9.300
Ceará	30.478	24.659	80,9 %	24.187
Rio G. do Norte	18.959	16.907	89,1 %	16.637
Paraíba	29.664	24.973	84,1 %	23.046
Pernambuco	69.318	55.530	80,1 %	53.938
Alagoas	23.742	18.050	76 %	14.321
Sergipe	23.460	20.203	86,1 %	18.606
Bahia	91.118	69.712	76,5 %	63.497
Espírito Santo	29.731	21.376	71,8 %	20.716
Distrito Federal	84.892	75.242	88,6 %	73.733
Rio de Janeiro	69.522	56.956	81,9 %	54.150
Minas Gerais	311.374	265.147	85,1 %	245.344
São Paulo	299.074	261.678	87,4 %	255.706
Goiás	16.114	12.123	75,2 %	11.972
Mato Grosso	8.788	5.698	64,8 %	5.635
Paraná	34.844	25.338	72,7%	24.648
Santa Catarina	36.187	26.295	72,6 %	24.997
Rio Grande do Sul	231.194	194.388	84 %	185.706
Acre	1.968	1.869	94,9 %	1.864
TOTAL	1.466.700	1.222.624	83,3 %	1.157.761

\* Já inclui as eleições renovadas em SC, ES e MT.

Fonte: Boletim Eleitoral n. 49 de 1934.

Uma situação muito comum era a anulação de seções inteiras de votação que não cumpriram com alguma regra ou norma do TSE. Em Minas Gerais, das 1.084 seções que funcionaram, 130 tiveram seus resultados anulados, enquanto em São Paulo, 13 seções foram anuladas, das 988 que funcionaram. Os dados sobre essas anulações de seções não são uniformes para todos os estados e, também, não é possível saber o tamanho de cada seção.

Por fim, os dados são claros em mostrar que a Justiça Eleitoral foi um ator relevante e que influenciou a competição política, principalmente, ao tomar decisões importantes ligadas à participação dos eleitores.

#### 4. MODELO ATUAL E CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Como vimos, desde que foi instalada, a Justiça Eleitoral no Brasil foi organizada nos moldes da Justiça comum. Sua estrutura institucional compreendia um Tribunal Superior e Tribunais Regionais, além de contar com juízes de primeira instância, Ministério Público próprio e outras características do Poder Judiciário (Sadek, 1995). Desde a sua criação a Justiça Eleitoral passou a ser a instituição responsável pela governança eleitoral no Brasil. Mesmo nos momentos em que o regime político era pouco competitivo, a Justiça Eleitoral servia como legitimadora do processo eleitoral:

A justiça Eleitoral desempenhou um papel fundamental no processo de transição. Foi um ator mudo, porém decisivo, como fiador da lisura dos resultados eleitorais. Sem uma instituição dessa natureza, dificilmente haveria confiança na competição, ainda mais levando-se em conta as restrições políticas e legais da época. O caminho para a normalidade democrática teria sido muito mais tortuoso, para dizer o mínimo, sem o respeito aos resultados saídos das urnas. (Sadek, 1995, p. 41).

Segundo Marchetti (2008), em comparação com seus congêneres latino-americanos, o Brasil possui uma combinação única: concentra todas as atividades em um único Organismo Eleitoral (OE), possui a regra da intersecção<sup>7</sup> e exclui o Legislativo da indicação e seleção dos membros do OE. Um fator que ele ressalta é a missão da Justiça Eleitoral de restringir a participação dos interesses políticos na administração e execução do processo eleitoral. Outro ponto fundamental é a regra de intersecção que estabelece o judiciário como a instância máxima da governança eleitoral. Portanto, é a Justiça Eleitoral que deve não só administrar e executar o processo eleitoral, como também decidir sobre os contenciosos eleitorais (Marchetti, 2008). O desenho e a posição institucional da Justiça Eleitoral fazem com que ela seja um importante fator na competição política no país, uma vez que sua confiabilidade e efetividade a tornaram uma espécie de árbitro eleito-

---

7 É quando os membros da Corte Suprema integram o Organismo Eleitoral.

ral neutro (Taylor, 2008). Por outro lado, as mesmas características que a tornam tão eficiente, levam-na a um ambiente institucional marcado pela judicialização da competição político-partidária. ■

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CABRAL, João Rocha. (2004), *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932*. Brasília: TSE, 2004.
- DAHL, Robert. *Polyarchy – Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer e MUSTILLO, Thomas. Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America”. *Comparative Political Studies*, vol. 41, no 1, p. 73-98, 2008.
- LEAL, Victor Nunes., *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Companhia das Letras,, 2012 [1949].
- LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, p. 29-46, 2002.
- LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012.
- MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.
- MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, p. 5-27, 2002.
- NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracy, Law, and Comparative Politics”. *Paper apresentado no Center for the Study of Law and Society Bag Lunch Speaker Series*, University of California, Berkeley, 2002.
- PASTOR, Robert A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research”. *Democratization*, vol. 6, no 4, p. 1-27, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará,, 1994.
- \_\_\_\_\_. & GANDHI J. Holding onto Power by Any Means? The Origins of Competitive Elections. *Paper apresentado na conferência Rationality and Conflict*, University of Yale, 2009.
- SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.
- SCHEDLER, Andreas. The Nested Game of Democratization by Elections. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, p. 103-122, 2002.
- SCHUMPETER, Joseph., *Capitalism, Socialism, And Democracy*. Perennial Books, New York, 2008 [1947].
- TAYLOR, Matthew. A Blind Eye and Bound Hands: Electoral Courts, the Federal Judiciary and Political Accountability. *Trabalho apresentado no workshop Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil*, Oxford, St Antony's College, Oxford University, 23 de maio, 2008.

VALE, Teresa Cristina. *Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história*. 2009. 233 f. (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2009.

# Formação acadêmica e Direito Eleitoral: do ostracismo à novidade

HUMBERTO DANTAS

SAMUEL AUGUSTO OLIVEIRA

MARCELO AUGUSTO DE MELO ROSA DE SOUSA

## INTRODUÇÃO

■ Nos últimos anos temos assistido a um significativo ativismo da justiça eleitoral brasileira, e do meio jurídico em geral, em matérias associadas às regras que orientam os pleitos. Legalmente existem instrumentos que garantem que, uma vez provocado, esse campo específico da justiça interprete a lei de forma inicialmente inquestionável e, por vezes, absolutamente diversa da ideia corrente que por vezes foi dada pelo próprio Judiciário. Agrava essa reflexão o fato de muitas dessas interpretações ocorrerem em pleno ano eleitoral e causarem uma crítica insegurança jurídica. Exemplos de tais questões não faltam, como observa Marchetti (2013). Destacamos aqui a verticalização das coligações de 2002, o total de vereadores de 2004, a visão sobre a minirreforma eleitoral de 2006 e a validade da ficha limpa em 2010. Isso para ficarmos apenas em exemplos emblemáticos do ponto de vista do debate público que geraram incertezas.

Adicionalmente, nos últimos anos a Ordem dos Advogados do Brasil tem defendido reformas políticas no país. Dentre as várias estratégias utilizadas para promover o debate é possível destacar a participação da entidade em redes de organizações que buscam assinaturas para propostas de leis de iniciativa popular e o ingresso com ações diretas de inconstitucionalidade contra aspectos do sistema eleitoral – um caso emblemático é o questionamento acerca dos financiamentos de campanhas por parte de empresas a partir de 2011.

Diante de tais aspectos parece possível observar um protagonismo bastante acentuado, e esperado, do mundo do direito no ambiente associado à legislação e à justiça eleitoral. A observação carrega acentuado tom de obviedade, uma vez que as Ciências Jurídicas têm absoluta relação com a temática. O desafio, nesses casos, é compreender dois pontos:

1. Em parte expressiva dos casos, qual o papel do Poder Legislativo nessas discussões? Por que temos a sensação de que o parlamento e a justiça se mostram em pontos distantes nesse debate associado ao direito eleitoral?
2. Os agentes do mundo jurídico estão preparados tecnicamente para participarem do universo do direito eleitoral? A ausência de preparo poderia impactar negativamente nesse ativismo?

Em relação ao primeiro tópico devemos observar alguns fatos recentes. Em 1996, por exemplo, o Congresso Nacional aprovou a cláusula de barreira para os partidos políticos, com início marcado para 2006. Dez anos depois a justiça contrariou o desejo do Congresso Nacional considerando a medida inconstitucional em seu primeiro ano de validade. Também em 2006, o parlamento nacional derrubou a cláusula de barreira, criada no ano eleitoral de 2002 pela justiça, por meio de uma emenda constitucional que passou a valer apenas em 2010 por ordem do Judiciário, em virtude de ter sido aprovada em ano de pleito. Entre 2011 e 2012 o bem sucedido nascimento do PSD foi reforçado por decisões da justiça eleitoral sob duas interpretações polêmicas: a primeira sobre a lógica da fidelidade partidária, permitindo mudança de legenda sem ônus para aqueles que estavam inaugurando um novo partido; e a segunda sobre a portabilidade de cota do fundo partidário e de tempo de rádio e TV, permitindo ao migrante levar consigo sua proporção nessas duas fontes de recursos públicos para o novo partido. O Congresso derrubaria essas duas medidas em 2013 por meio de uma lei. Mais exemplos não faltam e mereceriam atenção capaz de dimensionar com maior clareza todo esse debate entre os poderes em matérias eleitorais.

Mas o principal objetivo desse artigo é buscar respostas, mesmo que de forma embrionária, para o segundo ponto destacado acima. O primeiro apenas ilustra certo ambiente de incertezas e inseguranças criado pelo Judiciário. Mas o intuito aqui é compreender em que medida um conteúdo técnico de ensino, ou a falta dele, pode contribuir para isso. Nossos bacharéis em direito, operadores das instituições associadas ao tema central desse artigo, enquanto advogados e membros de instituições formais na burocracia do Poder Judiciário e Executivo, estão

tecnicamente preparados para discutirem e atuarem, em larga escala, nas questões associadas ao mundo do Direito Eleitoral e da justiça eleitoral? Esse é o principal desafio desse trabalho. Partimos da hipótese de que a falta de formação específica nessa área do direito – defendida por alguns juristas, recentemente requerida de maneira formal pela OAB e dotada de lógicas singulares -, tem impacto negativo sobre a realidade e é uma deficiência a ser solucionada.

## A QUESTÃO TÉCNICA: A ATUAÇÃO E O DEBATE

■ Na justiça o campo eleitoral tem características próprias expressivamente distintas daquelas praticadas em outras áreas do Direito. A despeito de tal observação, é comum ouvirmos que a justiça eleitoral é a “justiça emprestada”, o mesmo se repetindo no Ministério Público eleitoral. Assim, o que esperar de seus agentes se eles vêm de outras áreas da justiça e carregam consigo visões por vezes distintas dessa área do direito? A resposta parece simples: para demandas específicas, formações específicas. Mas essa formação existe? Em 2002, de acordo com a justiça eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral criou a Escola Judiciária Eleitoral, cujo objetivo maior era “formar, atualizar e especializar magistrados da Justiça Eleitoral, membros do Ministério Público e interessados em Direito Eleitoral”. A partir de tal medida, foram criadas escolas em todos os tribunais estaduais. Existiria essa necessidade se os bacharéis estivessem tecnicamente preparados desde a graduação para tais desafios? Por que, aparentemente, não estão? Antes de buscarmos respostas a essas perguntas, alguns exemplos sobre as especificidades do Direito Eleitoral podem auxiliar na defesa de alguns argumentos.

Primeiramente é possível notar instabilidade da jurisprudência nesse campo do direito. Em alguns julgamentos, a despeito do grau em que se encontra o processo e a complexidade da causa, a segurança jurídica não parece consolidada de forma expressiva. Um mesmo tema, julgado por uma Corte Eleitoral em uma determinada semana, dias depois é definido de forma absolutamente diferente à anterior, com poucos dias de distância entre uma sessão e outra. A simples troca de um julgador singular, de uma determinada zona eleitoral (cartório eleitoral), ou a alteração da composição dos julgadores das cortes maiores nos estados ou na União, podem resultar em alterações sobre o entendimento de julgados anteriores por aquela mesma corte em questão de dias.

Um exemplo pode contribuir para esse debate – além dele, o texto de Santos e Dantas nesse volume de *Cadernos* carrega outros aspectos práticos dessa ques-

tão. No início de 2012, tivemos o caso da Resolução TSE nº 23.373/2011 sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições de 2012. A decisão fora aprovada em 14/12/2011, com apertada maioria de 4x3, com o entendimento de que o candidato que não tivesse as suas contas de campanhas eleitorais anteriores aprovadas pela Justiça Eleitoral, não teria sua Quitação Eleitoral. Sem essa quitação não é possível comprovar uma das condições de elegibilidade, o que impede o registro de uma candidatura. Assim, em dezembro de 2011, o Plenário do TSE aprovou uma resolução que, inclusive, contrariava por meio de interpretação a posição legislativa constante da Lei 12.034/2009 – a chamada Reforma Eleitoral de 2009.

No entanto, em junho de 2012, o Tribunal Superior Eleitoral, em pleno ano eleitoral, apenas seis meses após a primeira decisão e diante do término do mandato do então presidente do TSE, ministro Ricardo Lewandowski – substituído na composição da corte pelo ministro Dias Toffoli – alterou a decisão. Em um julgamento de pedido de reconsideração de julgado apresentado em conjunto pela quase totalidade dos partidos políticos, a apertada maioria de quatro votos a três obtida em dezembro de 2011, favorável ao status de ‘quitação eleitoral’ como item necessário à condição de elegibilidade do candidato, foi revertida. Assim, em junho de 2012, pelo mesmo placar, mas em sentido invertido, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral decidiu que a falta de aprovação de contas de campanha não impedia a obtenção, pelos candidatos, da certidão de quitação eleitoral e do registro de candidatura nas eleições de 2012. O voto de desempate do caso foi dado por Dias Toffoli. A alteração da composição dos membros julgadores interferiu diretamente em uma relevante questão gerada pelo TSE em um período de seis meses, ambas as datas em ano eleitoral (menos de 12 meses do pleito).

Outro ponto está associado ao Processo Eleitoral e seus prazos, totalmente diversos daqueles apreendidos nas faculdades como algo padronizado em nossa justiça. Em ano eleitoral, por exemplo, os prazos processuais ao longo da campanha não são interrompidos e não consideram a existência de finais de semana, feriados locais e até mesmo nacionais. Com isso, o candidato ou partido que recebe uma intimação da justiça eleitoral, dentro do período intitulado “processo eleitoral”, referente às questões ligadas à propaganda ou ao direito de resposta, tem como prazo de manifestação apenas vinte e quatro horas contadas do recebimento da intimação. Essa comunicação não é realizada por meio de oficial de justiça, mas sim mediante o envio de fax, ou ainda de mensagem eletrônica para endereço de e-mail do candidato. Se o prazo se encerrar em um sábado ou domingo, ao longo da campanha a Justiça Eleitoral estará funcionando ininterruptamente.

Outra situação comum ao direito eleitoral é a questão do julgamento de um recurso dentro de um processo de pedido de registro de candidatura. Realizado o seu julgamento, a parte que se sente prejudicada já sai intimada no final da sessão que julgou tal processo perante a Corte Eleitoral. Assim, o prazo padrão de apenas três dias se inicia impreterivelmente ao término de tal julgamento, momento em que o presidente da sessão declara publicada a decisão dos processos de registros de candidatura julgados naquela assentada. São nessas situações que os advogados que não estão familiarizados diretamente com os prazos processuais, dentro do intitulado processo eleitoral, acabam por prejudicar seus clientes, sendo mercedores de instruções técnicas específicas.

Mas existem posicionamentos contrários à formação dos advogados em disciplinas específicas associadas ao campo partidário e eleitoral em suas graduações. Os principais argumentos, nesse sentido, apontam para o caráter sazonal dessa área do direito. Os dados, no entanto, demonstram o contrário. Nos últimos anos temos assistido a um primeiro resultado proclamado pelas urnas, condizente com a suposta vontade do eleitor, seguido pela atuação de advogados no que se convencionou chamar de “terceiro turno da eleição”; que seria a discussão travada nos tribunais eleitorais, demonstrando a demanda por um saber técnico específico e necessário a todas as partes envolvidas na contenda, bem como uma instabilidade jurídica pouco condizente com princípios essenciais ao bom funcionamento da democracia.

A atuação do operador jurídico no campo eleitoral não pode ser vista como sazonal. Além dos longos processos associados à lógica das eleições, tal área do direito contempla ainda o Direito Partidário que é igualmente perene, pois independe da realização dos pleitos, uma vez que a vida e a atuação das legendas ocorrem de forma ininterrupta. Um exemplo pode estar associado ao Fundo Partidário, recurso oriundo do orçamento da União, e que, portanto, deve ser objeto de prestação de contas anuais à Justiça Eleitoral. A atuação de um advogado é de fundamental importância para o partido político, pois a desaprovação de suas contas implica suspensão do repasse ao partido.

Mas esse debate não está associado apenas às questões técnicas, seja por parte dos advogados ou dos membros da justiça eleitoral. Existem claras dificuldades associadas a uma visão mais ampla do sistema eleitoral brasileiro, tornando superficiais algumas percepções acerca do funcionamento do universo eleitoral e partidário. A proposta de reforma política que tem sido defendida pela Ordem dos Advogados do Brasil em associação com o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, por exemplo, carrega aspectos absolutamente questionáveis acerca da

compreensão do sistema e funcionamento da lógica eleitoral. Alguns pontos servem de exemplo. Para o movimento as eleições proporcionais passariam a ser realizadas em dois turnos, e anteriormente ao primeiro deles, que seria realizado por meio de listas fechadas, seriam realizadas prévias partidárias obrigatórias e fiscalizadas pela justiça eleitoral. Qualquer analista político mais atento sabe que prévia é turno, pois uma boa posição na lista requer envolvimento dos mais expressivos e esforços significativos em nome de interesses individuais. É conhecida também a forma de os cidadãos se filiarem aos partidos políticos, algo que nem sempre conta com a própria anuência do associado e o transforma em agente manobrado em disputas internas da legenda. Ademais, em 2012, a justiça eleitoral ainda tinha pouco menos de dois mil casos para julgar relativos ao pleito de 2008. É possível contar com essa estrutura para fiscalizar prévias? Nas disputas municipais, por exemplo, realizadas simultaneamente em mais de 5,5 mil cidades, o que esperar dessa fiscalização?

Diante de tais aspectos parece possível notar que existem razões para o Direito Eleitoral e Partidário ser formalmente disseminado nas escolas de Direito. Ademais, a falta desse conhecimento técnico torna a atuação dos operadores desse campo, e algumas das questões por eles defendidas, aparentemente frágeis e questionáveis à luz de aspectos específicos das próprias ciências jurídicas, de teorias da filosofia política e da ciência política. Parece necessário compreendermos, a partir daqui, dois pontos essenciais: um breve histórico da formação em Direito no Brasil e o quanto os cursos dessa natureza efetivamente oferecem alguma formação nessa matéria.

No primeiro ponto será possível notar que as duas primeiras escolas de direito do país, nacionais e públicas, nasceram com um claro intuito de alimentar as fileiras políticas do país, formando sua elite decisória. Ao longo da história, no entanto, a despeito do interesse e da presença maciça desses bacharéis nos órgãos de representação política, houve resistência à figura dos egressos de tais escolas em alguns campos públicos. O regime militar e a massificação do ensino afastaram o advogado de importantes arenas. Mais recentemente, um movimento de retorno a esse debate se fez marcante, sendo possível observar a defesa da formação de um bacharel-cidadão capaz de compreender e atuar na consolidação de direitos fundamentais, atuar na lógica da judicialização de políticas públicas e direitos sociais, e voltar a participar de maneira mais ativa de debates efervescentes no país – dentre os quais o da reforma política.

Com base nos aspectos desse primeiro ponto é relevante uma pesquisa capaz de apontar o estágio de disseminação desse conteúdo nas faculdades, ou seja, na

formação basilar dos operadores do Direito. Até o início do atual século entendia-se que esse campo era plenamente contemplado pela matéria Constitucional. Assim, raros eram, inclusive, os cursos de especialização ou extensão. Parte dos advogados, em tal área, eram funcionários aposentados da justiça com atuação em tribunais eleitorais, aprofundando a sensação de escassez de operadores capazes de dominarem a matéria. Mais recentemente, já em 2014, a Ordem dos Advogados do Brasil entregou ao Ministério da Educação uma proposta de mudança no currículo dos cursos de graduação em Direito que torna o ensino do direito eleitoral obrigatório. Seria o reconhecimento da importância ou a percepção de um mercado próspero? A essa pergunta não temos uma resposta definitiva, e sequer parece relevante para os fins desse artigo resolver tal indagação. O importante é a observação do universo do ensino jurídico no país e seu compromisso com o conteúdo eleitoral.

## ○ ENSINO JURÍDICO NO BRASIL

■ Parece consensual na bibliografia que trata o tema que a decisão do governo imperial de autorizar o ensino do Direito no Brasil estava relacionada à composição de nossa elite política<sup>1</sup>. Venâncio Filho (1982) aponta que o Visconde de Cachoeira, responsável pelos estatutos provisórios dos cursos, apontava como função principal destas instituições a formação de “dignos deputados e senadores”. O parlamentar Cunha Barbosa, por sua vez, esclarecia que as escolas deveriam ensinar doutrinas ao legislador e ao homem de Estado, lembrando que o Brasil independente precisava formar cidadãos aptos a substituir os atuais membros do Poder Legislativo.

Sérgio Adorno (1988) e José Murilo de Carvalho (1981) descrevem com clareza a presença do bacharel em Direito na política imperial e as razões da criação de tais cursos no país. A presença dos bacharéis em Direito na política tinha o objetivo de homogeneizar ações e conferir legitimidade ao Império (Adorno, 1988). Ademais, Venâncio Filho (1982) descreve o apoio dos bacharéis à federalização do Estado nacional, à proclamação da República, ao movimento abolicionista etc.

A despeito das alterações ocorridas na política de ensino superior e no sistema de governo, Falcão Neto (1978) afirma que até as primeiras décadas do século XX o compromisso primordial das escolas jurídicas foi com a formação

---

1 Muitos estudiosos tratam o assunto: Bastos, 1978; Adorno, 1988; Carvalho, 1981; Venâncio Filho, 1982; Simões Neto, 1983; e Dantas, 2002.

dos quadros estatais. Efetivamente, Simões Neto (1983) demonstra que o período da República Velha representou a continuidade dos bacharéis em Direito na política. A Assembleia Constituinte formada em 1946 ainda refletia essa presença. Braga (1997) aponta 55,3% dos parlamentares com diploma jurídico<sup>2</sup>.

Durante o regime militar os bacharéis em Direito reclamam perda de poder e status, culpando o Executivo de entregar o controle burocrático da nação a economistas e engenheiros. Os novos critérios de recrutamento da classe dirigente apoiam-se na necessidade de afastar do poder os juristas, que poderiam contestar a legalidade do regime; e na preferência por profissionais de carreiras dinâmicas e modernas que auxiliassem no desenvolvimento econômico e tecnológico do país. Nesse sentido, Faria e Menge (1972) criticam a proliferação das instituições de educação dos anos 70, marcada por um ensino ultrapassado e atento aos interesses dos dirigentes da nação em manter o bacharel afastado da realidade nacional. Esse teria sido o instante de ruptura intencional em relação à presença do bacharel em direito na política? Importante notar que as escolas nascem no século XIX com o objetivo de formar a elite política nacional. Cerca de 150 anos depois o intuito maior é, aparentemente, afastar esse bacharel dessa temática.

Faria e Menge (1972) sustentam ainda que o AI-5 marcou a substituição dos advogados da máquina estatal por tecnocratas. O bacharel em Direito deveria se conscientizar que seu papel como “instrumento do poder” havia chegado ao fim e que o momento seria de ruptura da eterna integração com as elites dominantes. Os autores entendem que a massificação do ensino jurídico passou a representar prática pedagógica voltada à memorização de normas, distanciando o bacharel do seu caráter contestador. Essa formação seria a responsável por uma visão pouco clara acerca da lógica eleitoral e partidária?

Ao Estado interessava manter esta estrutura, uma vez que advogados litigantes eram vistos como ameaças ao desenvolvimento do país. O ensino jurídico perdeu parte de sua função. Para Venâncio Filho (1982), o processo de desenvolvimento econômico ocorrido no regime autoritário alterou por completo a situação dos profissionais da lei no país. Em função da formação inadequada que passou a receber, o bacharel foi substituído por engenheiros, economistas e administradores.

---

2 Este percentual pode ser ainda maior, uma vez que, em seu estudo, o autor contabilizou somente um título acadêmico para cada deputado – aquele que de alguma forma estivesse mais relacionado ao exercício profissional.

Preocupada com a situação, a Ordem dos Advogados do Brasil iniciou em 1958 os debates acerca dos aspectos da crise do ensino jurídico em sua primeira conferência nacional. Adriano Pinto (1997) destaca que os debates foram pautados em representações feitas pela seccional paulista sobre o problema da multiplicação das escolas de Direito a partir de 1951. Em 1962, como resposta às críticas, foi criado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro currículo mínimo para os cursos jurídicos. A medida não foi bem aceita pelas unidades de ensino e, em 1971, ocorreu o estabelecimento de nova regulamentação.

Em 1970, realizou-se na cidade de São Paulo a IV Conferência da OAB sob o tema: “O ensino jurídico e o desenvolvimento nacional” que enfocou as escolas como instrumentos de mudança social. Nesta mesma década, Faria e Menge (1972) endossam as críticas, afirmando que a estrutura pedagógica dos cursos estava presa às tradições de 1827. De acordo com Dantas (2002), o ensino havia perdido a ligação com valores básicos da sociedade, deixando de responder às modernas demandas do mercado. As faculdades moldavam um enorme contingente de profissionais ingênuos, incapazes de se contraporem ao regime autoritário e reféns de uma crise de qualidade institucional promovida por um governo que acreditava na proliferação desqualificada de escolas de Direito como política de enfraquecimento do aspecto contestador do universo jurídico.

Na década de 80, notando a inexistência de mecanismos capazes de controlar a qualidade, a OAB solicitou ao Ministério da Educação que proibisse a criação de novos cursos entre 1983 e 1988 (Pinto, 1996). Paralelamente, foram realizados encontros para a discussão do tema. Pinto (1997) afirma que até então os principais argumentos que explicavam a crise pautavam-se na tentativa ineficaz de adequação da estrutura curricular e da metodologia às demandas do mercado. A formação de um contingente cada vez maior de bacharéis distanciados da realidade profissional era a principal preocupação. Nesta época ainda não se discutia o compromisso das escolas de Direito com as mudanças sociais.

Em agosto de 1991, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados criou a Comissão de Ensino Jurídico, composta por professores de Direito. Adicionalmente, o MEC instituiu, em janeiro de 1993, a Comissão de Especialistas em Ensino do Direito, órgão para avaliar, fiscalizar e definir o ensino jurídico no país. As duas comissões desenvolveram iniciativas conjuntas para recolher propostas relacionadas a três questões fundamentais: elevação da qualidade dos cursos de Direito, novas diretrizes curriculares e avaliação das escolas.

A partir de 1994, a aprovação do bacharel no Exame de Ordem passou a ser condição indispensável para o exercício da advocacia. Assim, a OAB ampliou sua

atuação e controle sobre o ensino jurídico<sup>3</sup>. No mesmo ano foi reconhecido por lei o papel da Ordem em “colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos e opinar, previamente, a respeito de pedidos apresentados aos órgãos competentes para a criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos”. Nos anos seguintes algumas medidas adicionais foram tomadas no sentido de zelar pelo ensino jurídico.

Mas a despeito de tais esforços, o que se assistiu nos últimos anos foi uma contínua proliferação, apesar de uma ação mais ostensiva do Ministério da Educação que, em diversas áreas do saber, fechou cursos mal avaliados. No campo do Direito, no entanto, o Brasil superou o total de mil escolas. Em 2002 considerava-se absurdo chegarmos a 500.

Ainda assim, mesmo verificando uma distância entre ação tendente à proliferação e pregação por qualidade e diminuição do número de escolas, os debates sobre a formação do bacharel-cidadão continuaram. Resolução de 2004, disponível no Portal do MEC, trata de uma necessária aproximação com a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, a Filosofia, a História e outras áreas de conhecimento na formação do bacharel em Direito. Além disso, a formação profissional é compreendida sob um viés mais crítico, de compreensão da realidade, e não apenas da memorização de normas. De acordo com Wanderlei Rodrigues (2005) as demandas caminham nesse sentido de uma humanização capaz de sugerir um adensamento crítico. Mais especificamente, Guilherme (2010) entende que o Direito Eleitoral não deva ser visto como uma especialização do Direito Constitucional, mas sim como ramo autônomo em virtude de institutos e disposições legais peculiares.

Diante de tais aspectos é possível afirmar que desde o início da década de 90 parece clara uma volta aos debates sobre um papel mais ativo dos bacharéis em direito na sociedade brasileira, e não apenas algo pautado na crítica à proliferação e má qualidade. Apesar das diferenças quanto ao modo de abordar o assunto e aos termos utilizados para a definição do futuro da carreira, as propostas mostram-se convergentes no sentido de proporem a reforma dos currículos, tornando os cursos mais dinâmicos e aptos a formar o “bacharel-cidadão” capaz de aliar técnica e trato com as normas ao perfil contestador e conhecedor das demandas mais complexas da sociedade (Dantas, 2002). Assim, voltamos à questão do ensino do Direito Eleitoral e Partidário nas escolas jurídicas, bem como de disciplinas

---

3 Durhan (1998) defende esta idéia, apontando como necessária a desvinculação entre diploma acadêmico e o automático exercício profissional.

associadas a um debate político mais amplo e menos técnico. Em que medida as faculdades respondem a essas demandas?

## O ENSINO POLÍTICO-ELEITORAL NAS ESCOLAS: ASPECTOS HUMANOS E TÉCNICOS

■ No Brasil localizamos de acordo com registros oficiais mais de mil cursos de Direito. Consideramos aqui, a exemplo do que faz o Ministério da Educação, que uma mesma instituição de educação superior que ofereça o curso de Direito em dois endereços diferentes é contabilizada duas vezes. Assim, temos no país mais de mil escolas, sendo que de acordo com publicações de editoras destinadas aos vestibulandos esse total supera 1.200. Com base no banco de dados montado com tais instituições a partir do portal do Ministério da Educação chegamos a um total de 1.059 cursos, o que representa, na mais pessimista das hipóteses, que localizamos 85,4% desses locais. A partir de então geramos uma coluna de números aleatórios e ordenamos as informações por esta referência. Feita a classificação em ordem crescente tomamos os primeiros 260 itens como amostra e analisamos, em seus portais na internet, suas grades curriculares com o objetivo de encontrarmos duas disciplinas entendidas como essenciais ao debate aqui apresentado: Ciência Política e Direito Eleitoral e Partidário. As análises realizadas aqui são puramente quantitativas, com estatísticas descritivas dos resultados encontrados. A distribuição das escolas por região do país – total e amostra – pode ser visualizada na Tabela 1.

TABELA 1. Distribuição das escolas por região – total e amostra

<b>Região</b>	<b>Percentual de escolas total</b>	<b>Percentual de escolas amostra</b>
Sudeste	41,5	41,5
Nordeste	20,0	18,8
Sul	21,1	23,1
Centro Oeste	10,7	10,8
Norte	6,7	5,8
Total	100,0%	100,0%
N	1.059	260

Fonte: e-MEC e INEP.

Diante de um equilíbrio amostral, passamos a nos preocupar em responder algumas questões. Em quantas escolas as disciplinas pesquisadas e associadas à

política são ofertadas? Existem variáveis explicativas que apontam algo sobre a existência de tal conteúdo nas grades? Esse é o principal objetivo. No caso do Direito Eleitoral e Partidário algo precisa ser destacado: o resultado, a despeito do que encontrarmos, é superior a qualquer momento do passado recente. Tal indicação é, na verdade, uma hipótese que não será testada, mas parece bastante possível partir de tal questão em virtude dos debates mais recentes e da ausência de tais conteúdos nas principais grades curriculares ao longo da história.

Inicialmente observamos uma disciplina bastante presente nos cursos de Direito e relevante para as discussões acerca da formação do bacharel-cidadão: Sociologia. Não parece possível afirmar aqui se os métodos para a aplicação, ou ainda os conteúdos disseminados cumprem tais tarefas, insistimos na ideia de que estamos fazendo uma análise puramente quantitativa. Essa disciplina costuma ser ministrada sob os seguintes formatos: Sociologia, Antropologia e/ou Ciências Sociais. Ademais, é bastante comum encontrarmos, como desdobramento mais específico, a Sociologia Jurídica. Ao todo, 243 das 260 escolas, ou seja, 93,5% dos cursos possuem pelo menos uma dessas disciplinas. Das 16 escolas que não possuem o conteúdo de forma clara em suas grades, somente três estão localizadas em capitais, apenas uma é pública e nenhuma teve nota 5 no mais recente ENADE, sendo que cinco delas tiveram a nota 2. Em termos regionais, sete estão no sudeste (destaque para três em São Paulo e três em Minas Gerais), quatro na região sul (três no Paraná) e outras quatro na região centro-oeste (três no Mato Grosso). Em contrapartida, apenas uma no norte e uma no nordeste.

Um segundo conjunto de disciplinas bastante presente nos cursos de Direito está relacionado mais especificamente à política. Trata-se da Teoria Geral do Estado, ou Organização do Estado, e também da disciplina de Ciência Política ou Pensamento Político. Por vezes os conteúdos de tais matérias estão fundidos, mas é importante destacar que o percentual de presença do conteúdo na grade sobe para 98,1% das escolas. Apenas cinco centros de educação não possuem tais disciplinas de forma explícita: três no sudeste, um no nordeste e um no centro oeste. Sem uma avaliação qualitativa, é possível afirmar que em termos gerais os conteúdos introdutórios à política estão contemplados nas grades curriculares das graduações em Direito no Brasil.

Se somados os dois blocos de disciplinas acima apresentados, Sociologia e Ciência Política, apenas uma escola de toda a amostra não possui qualquer um dos conteúdos. Trata-se de um curso no interior do Espírito Santo classificado com a nota 3 no último ENADE. Tal resultado reforça a ideia de uma busca, ao menos curricular, pela formação de um bacharel em Direito mais crítico e pro-

fissionalmente dotado de capacidade argumentativa, ou ao menos minimamente impactado por um discurso associado às ciências que os principais debates no meio jurídico sobre a qualidade do ensino de tal carreira entendem como necessário para a consolidação de um profissional sintonizado às questões da sociedade, e mais especificamente da política.

O desafio seguinte, de caráter mais aplicado em relação à associação entre a política e o saber técnico, está relacionado à presença de uma disciplina específica de Direito Eleitoral e Partidário nessas escolas. Um saber autônomo, como defende Guilherme (2010). O semblante positivo dos resultados, nesse caso, deixa de existir. Apenas 85 escolas possuem o conteúdo, o que representa 32,7% da amostra selecionada. Em 45 delas, ou seja, em 53% desse total já reduzido, a disciplina é oferecida de forma eletiva, ou optativa. Isso representa dizer, para o caso de muitas escolas, sobretudo as instituições particulares, que a ausência de interesse de determinado contingente mínimo inviabiliza a realização da disciplina. Assim, de forma obrigatória, como reivindica (ou sugere) a recente proposta da OAB enviada ao Ministério da Educação, encontramos apenas 40 escolas, ou seja, 15,4% da amostra total. Em termos gerais seria como imaginar que das 1.059 escolas encontradas, apenas 163 oferecem tal conteúdo de forma compulsória. Falamos aqui especificamente de um conteúdo que estará presente na realidade profissional dos futuros magistrados e membros do ministério público, sobretudo daqueles que forem para locais onde a estrutura do Judiciário e do Ministério Público é menos densa e o campo eleitoral recebe o nome, já destacado nesse trabalho, de “justiça emprestada”. Falamos também de um campo específico, com aspectos singulares e demandas autônomas no qual advogados certamente teriam a oportunidade de atuar. Não parece estranho compreender, diante desses resultados, porque há insegurança, ou instabilidade jurídica, quando o assunto é o Direito Eleitoral. O amadurecimento da democracia brasileira, certamente, carece de técnicos minimamente formados para operarem com clareza essa área, o que não parece ser uma preocupação central do ensino jurídico. Como resultado, assistimos técnicos interferirem sem aparente capacidade de compreender a lógica de um sistema eleitoral, a despeito de existirem profissionais absolutamente conscientes do que representam e como funcionam tais conteúdos.

As escolas que possuem a disciplina serão, a partir daqui, divididas em dois grupos. O primeiro formado pelas instituições onde o conteúdo é eletivo e o segundo obrigatório. Os dados serão comparados com o total da amostra e apresentados na Tabela 2.

TABELA 2. Percentuais amostrais e índices de escolas que oferecem o Direito Eleitoral e Partidário em suas grades curriculares de graduação

Região	Percentual com Conteúdo optativo	Percentual com Conteúdo obrigatório	Percentual onde consta	Percentual de escolas amostra
Sudeste	31,1	25,0	28,2	41,5
Nordeste	22,2	42,5	31,8	18,8
Sul	26,7	12,5	20,0	23,1
Centro Oeste	13,3	10,0	11,7	10,8
Norte	6,7	10,0	8,2	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N	45	40	85	260

Fonte: Pesquisa nos portais das 260 escolas da amostra na Internet – pesquisa realizada entre 15 e 20 de janeiro de 2014.

É possível notar na Tabela 2 que existem déficits regionais no que diz respeito ao oferecimento da disciplina de Direito Eleitoral e Partidário. A distorção maior ocorre no baixo desempenho do sudeste e no resultado expressivo da região nordeste. Enquanto no primeiro caso estão 41,5% das escolas e apenas 28,2% do total que oferece o conteúdo, na segunda região estão 18,8% dos centros de ensino da amostra e 31,8% dos locais onde o Direito Eleitoral é transmitido. Quando a análise se concentra exclusivamente nos locais onde tais disciplinas são ofertadas de maneira obrigatória, garantindo sua aplicação, a distância se mostra ainda maior em favor do nordeste (42,5% do total) e as regiões sul e sudeste se distanciam negativamente de suas representatividades amostrais.

No que diz respeito à categoria da instituição de educação superior surpreendem os percentuais encontrados entre as instituições privadas. As escolas sem fins lucrativos distorcem negativamente o oferecimento da disciplina. Elas são 56,5% da amostra, e em se tratando do oferecimento optativo caem para 46,7%, passando a 33,3% no rol de escolas que ofertam tal conteúdo obrigatoriamente. A crítica às instituições privadas, no entanto, não se consolida em relação a esse conteúdo quando notamos que as escolas com fins lucrativos representam 32,3% da amostra, somam 28,9% quando a disciplina é optativa, mas atingem 40,0% quando o conteúdo é obrigatório. No caso das públicas, onde predominam as federais e estaduais, os centros atingem resultados mais satisfatórios que suas respectivas representatividades amostrais – seja no caráter optativo ou obrigatório do conteúdo de Direito Eleitoral.

## CONCLUSÃO

■ Razões históricas, de acordo com especialistas, parecem capazes de explicar certa distância entre o técnico operador do Direito, educado tradicionalmente como um memorizador de normas desde meados do século XX e o bacharel-cidadão idealizado para contribuir no pensar do país, com ênfase num perfil de contestação e percepção das demandas sociais. A má qualidade do ensino e a proliferação indevida do número de escolas são vistas como os principais condicionantes para a construção de distâncias abissais entre tais perfis. Predomina o operador pouco crítico. Até quando?

Grinover (1996) defendia a mescla entre informação técnico-jurídica e sociopolítica, fenômeno que levaria o bacharel à ocupação de seu verdadeiro espaço social. Junqueira (1999) apontava a carreira jurídica como a grande vilã das avaliações do MEC – a qualidade do ensino é baixa e as instituições realizavam vestibulares sem o consentimento do Ministério da Educação. Venâncio Filho (1996)<sup>4</sup> defendia a aproximação entre o ensino jurídico e as ciências sociais, com o intuito de alimentar com maior solidez o caráter contestador do bacharel. De acordo com Lôbo (2000), a máxima informação, a atuação na sociedade em campos como os direitos humanos, a democratização, a qualidade de vida e a justiça social, aliadas à capacidade de operação do material jurídico são a base para a descrição do que se espera do ensino jurídico. Scaff (2001) entendia os cursos jurídicos como formadores de meros “memorizadores” de artigos e parágrafos, desconectados da realidade social. Pinto (1997) sugeria bem-vindas mudanças no espectro pedagógico das aulas com o intuito de induzir a participação do aluno e viabilizar a implantação de um currículo que possibilite visão crítica do fenômeno político.

Diante de tais aspectos percebemos razões que justificam certa fragilidade dos bacharéis em debater o sistema político, eleitoral e partidário no Brasil. Parece haver uma carência de formação para a compreensão dessa lógica política – existindo, é claro, profissionais com plena capacidade técnica e teórica para participarem de tais debates no meio jurídico. A OAB parece ter notado essa distância e a demanda por formação específica, mas a questão é saber a partir de quando tal percepção pode se tornar realidade efetiva e quanto tempo será necessário para que essa formação se faça presente no cotidiano do direito eleitoral.

---

4 Em seu trabalho de 1978/79, o autor critica o ensino jurídico, apontando o caráter secular do currículo acadêmico.

Ademais, parece relevante compreender que o meio jurídico, apontado como corporativista em diversos estudos, costuma ampliar os espaços profissionais para os advogados, criando demandas para justificar a oferta desse conteúdo nas escolas, por exemplo. Isso já foi feito. Por meio da Resolução 23.406 do Tribunal Superior Eleitoral, assinada pelo Ministro do STF, Dias Toffoli, o artigo 33, em seu parágrafo 4º, torna obrigatória a constituição de um advogado para as prestações de contas.

Assim, diante de todo o exposto, o principal argumento utilizado nesse trabalho nos permite chegar à conclusão de que o ensino jurídico é incapaz de formar o bacharel-cidadão crítico segundo percepção de estudiosos das ciências jurídicas que se dedicam a essa temática. Ademais, destacamos a necessidade de uma justiça eleitoral mais bem estruturada e tecnicamente preparada, o que poderia ser inicialmente esperado de acordo com nossos argumentos, em termos mínimos, com a formação específica para o exercício nesse campo de conhecimento específico – algo reconhecido pelo meio. O preenchimento de tal lacuna poderia ofertar, em tese, menor insegurança jurídica e instabilidade. Sabemos, no entanto, que a Sociologia, a Ciência Política e o Direito Eleitoral e Partidário ensinados formalmente nas faculdades seriam responsáveis, apenas, pela tentativa de solução de parte dos problemas destacados. Não nos cabe, nesse trabalho, dimensionar essa parte, mas entendemos que os argumentos apresentados deixam clara a existência de deficiências a serem consideradas acerca da formação em Direito no Brasil e seus impactos sobre as temáticas abordadas. ■

---

HUMBERTO DANTAS · Cientista social, mestre e doutor em ciência política pela USP. Professor e pesquisador do Insper, coordenador de pós-graduação na FESP-SP e na FIPE-USP. Colunista da Rádio Estadão e da Rede Vida de TV, defendeu mestrado sobre o ensino jurídico e a classe política.

SAMUEL AUGUSTO OLIVEIRA · Tecnólogo em Administração Pública, pós-graduando em Ciência Política pela FESP-SP. Professor Conteudista do SENAC e Professor Tutor da UNISUL. Consultor Político para o Legislativo.

MARCELO AUGUSTO DE MELO ROSA DE SOUSA · Advogado com atuação no Direito Eleitoral e Partidário, sócio do escritório Melo Rosa e Sousa Advogados Associados, pós-graduado em Governo e Poder Legislativo – UNESP.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. *Os Aprendizizes do Poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara do Deputados, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: elite política imperial*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- DANTAS, Humberto. Ensino jurídico e classe política – a presença do bacharel em Direito na política nacional. Dissertação de mestrado apresentada ao DCP-USP, 2002.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. *Uma Política para o Ensino Superior Brasileiro: diagnóstico e proposta*. São Paulo: NUPES – Universidade de São Paulo, 1998.
- FALCÃO NETO, Joaquim Arruda. Os cursos Jurídicos e a Formação do Estado Nacional. In: WANDER BASTOS, Aurélio. (Coord.) *Os cursos jurídicos e as elites políticas brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.
- FARIA, José Eduardo, MENGE, Claudia de Lima. A Função social da dogmática e a crise do ensino jurídico e da cultura jurídica brasileira. *Revistas Dados*, n. 21, 1972.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Crise e Reforma do Ensino Jurídico In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB – Ensino Jurídico – Novas Diretrizes Curriculares*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.
- GUILHERME, Walter de Almeida. Direito eleitoral. Revista do Advogado da Associação dos Advogados de São Paulo. São Paulo: AASP, n. 109, 2010.
- JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Faculdades de Direito ou fábrica de ilusões?* Rio de Janeiro: IDES / Letra Capital, 1999.
- LÔBO, Paulo Luiz Neto. Ensino jurídico: realidade e perspectivas. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB Ensino Jurídico – Balanço de uma perspectiva*. Brasília: OAB Conselho Federal 2000.
- MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB Ensino Jurídico – Parâmetros para elevação de Qualidade e avaliação*. Brasília, 1996.
- PINTO, Adriano. A OAB nos 170 anos do ensino jurídico. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Ensino Jurídico OAB – 170 anos de cursos jurídico no Brasil*. Brasília: OAB Conselho Federal, 1997.
- PINTO, Adriano. OAB e Normatização do Ensino Jurídico. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB – Ensino Jurídico – Novas Diretrizes Curriculares*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.

SADEK, Maria Tereza, DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.14, n.2, p. 101-111, abr./jun., 2000.

SCAFF, Fernando Facury. Ensino Jurídico: o controle público e social da atividade educacional. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *OAB Recomenda – Um retrato dos cursos jurídicos*. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal, 2001.

SIMÕES NETO, Francisco Teotônio. *Os bacharéis na política e a política dos bacharéis*. São Paulo, 1983. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das Arcadas ao Bacharelismo (150 anos de ensino jurídico no Brasil)*. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1982.

WANDERLEY RODRIGUES, Horácio. *Pensando o Ensino do Direito no Século XXI – diretrizes curriculares, projeto pedagógico e outras questões pertinentes*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

## Desenho institucional da governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro

SÍDIA PORTO LIMA  
ERNANI CARVALHO

### I. GOVERNANÇA ELEITORAL: ATUALIDADES

■ Observa-se que uma crescente literatura vem se voltando para o estudo da natureza dos regimes políticos que ocupam uma zona cinzenta entre uma democracia eleitoral mínima e uma autocracia. Esses estudos apontam a qualidade dos processos eleitorais como linha divisória entre esses regimes (Hartlyn; MCCoy; Mustillo, 2009, p. 16), de modo que a forma como as eleições são administradas importam, sobretudo nas democracias emergentes, e vem se mostrando significativa para a consolidação do processo democrático.

Tema relativamente recente na literatura política comparada (Marchetti, 2008), a expressão governança eleitoral (ou administração eleitoral), traduzida do inglês *electoral governance*, foi definido por Mozafar e Schedler (2002, p. 7), como “as atividades envolvidas na criação e manutenção da estrutura institucional no interior da qual o voto e a competição política se desenvolvem”.

A forma como essas atividades são organizadas e distribuídas vem sendo considerada como variável essencial na consolidação dos regimes democráticos, de modo que o estudo dos diversos modelos de organização eleitoral vem aumentando na literatura internacional, e trazendo importante contribuição para a compreensão de diversos fenômenos relacionados às competições eleitorais.

Um estudo bastante abrangente foi desenvolvido pelo Idea (*International Institute for Democracy and electoral Assistance*), publicado em 2007, oferece diversos dados a respeito dos órgãos responsáveis pela administração das eleições

em 214 países, tomando como base o ano de 2006, e vem sendo utilizado como banco de dados para diversas pesquisas nessa área.

O trabalho desenvolvido por Lehoucq (2002) põe em xeque o que se entende por teoria clássica sobre governança eleitoral, segundo a qual o Executivo estaria encarregado da administração das eleições (*stricto sensu*), ao passo que o Legislativo se encarregaria da certificação dos resultados e do processo eleitoral. Para ele, esse arranjo apenas seria positivo para a qualidade das eleições, caso esses ramos fossem compostos por partidos políticos diversos, a fim de gerar um equilíbrio de interesses. Na prática, como esse arranjo nem sempre é possível, apenas quando partidos delegam as atividades relacionadas às eleições a um sistema de corte autônoma, os conflitos eleitorais cessariam de promover instabilidade política.

O impacto de uma instituição central de administração eleitoral, o chamado Organismo de Gestão Eleitoral (OGE), também foi analisado por Hartlyn, McCoy e Mustillo (2008), tendo por alvo a qualidade das eleições na América Latina. Neste estudo, os autores chegaram à conclusão de que os organismos eleitorais independentes e profissionais desempenham um papel positivo e importante nos processos eleitorais, controlado por outros fatores socioeconômicos.

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).

O dimensionamento da qualidade das eleições tomado por Hartlyn, McCoy e Mustillo (2008), considerou uma perspectiva de qualidade e outra de legitimidade, a fim de determinar até que grau as eleições permitiram uma verdadeira concorrência e refletiram a vontade dos votantes (eleições “livres e justas”). Como medida de legitimidade observou-se a opinião de atores políticos chave e considera-se “todos os partidos principais aceitam o processo e respeitam os resultados” (Pastor, 1998, p. 159). A qualidade das eleições foi avaliada por observadores eleitorais que seguiram um protocolo.

Foram consideradas normas chave para a ocorrência de eleições democráticas:

Las normas clave son que las elecciones democráticas deben aplicar procedimientos justos y ser técnicamente sólidos. Deben, asimismo, favorecer la participación en términos de la elegibilidad de los votantes y ser abiertas y competitivas en lo que concierne a la participación de los partidos y candidatos. Las campañas políticas no deben mostrar sesgos indebidos hacia

determinados partidos o candidatos y los resultados deben reflejar la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas. El proceso debe fortalecer la confianza pública en todo el sistema electoral porque se considera justo, eficiente y exato (Hartlyn; MCCoy e Mustillo, 2008, p. 20)

Para Lehoucq (2002, p. 2) a maior contribuição dada pela América Latina para o que chamou de “arquitetura da democracia constitucional” foi o isolamento da função eleitoral dos Poderes Executivo e Legislativo, o que vem representando uma importante inovação institucional para a independência do sistema responsável pelas eleições. Por outro lado, Pastor (1999, p. 7) ressalta que os partidos, em três quartos das democracias de primeiro mundo, distribuídos em cargos do Executivo e Legislativo, continuam a atuar na administração eleitoral posto que essa administração vem sendo efetuada por órgãos do governo, em lugar de comissões independentes. Observa que, em países de democracia madura, a falta de “isolamento” da função eleitoral não acarreta, necessariamente, consequências indesejadas para o resultado das eleições, diante do grande número de instituições que zelam pela honestidade do processo.

Também na pesquisa desenvolvida por Hartlyn *et al.* (2008), observa-se uma preocupação sobre como medir a independência e o profissionalismo das organizações encarregadas da administração eleitoral, o que fazem com base no grau de envolvimento partidário. Para isso determinam a natureza da instituição que nomeia os membros do OGE e a independência que se percebe nas pessoas, no momento da sua designação (Hartlyn; MCCoy e Mustillo, 2008, p. 22).

Esses mesmos autores apontam para o risco de que o método empregado apenas represente um indicador formal-legal de independência, de modo que na prática essa independência pode não se concretizar. Também se deve observar se o período de permanência dos membros do OGE ultrapassa o tempo que aqueles que os nomearam permanecem no cargo.

Observam que o nível de corrupção também influencia nos resultados, uma vez que a independência formal dos OGEs tem um efeito mais significativo na probabilidade de um processo eleitoral terminar bem, quando o nível de corrupção é baixo, o mesmo não ocorrendo em níveis intermediários e altos de corrupção.

Essas e outras conclusões demonstram, claramente, a importância do OGE para os resultados eleitorais, de modo que estudar a forma como se organizam e se estruturam os órgãos responsáveis pelo processo eleitoral é fundamental para que se compreenda a dinâmica política em que as democracias são estabelecidas, bem como a participação dos Poderes do Estado e seus Membros.

A confiabilidade dos resultados eleitorais, fator de fundamental importância na prática democrática e, durante muitos anos, grande obstáculo à democracia brasileira depende, em grande parte, da organização de todo o processo eleitoral e da autonomia e independência dos organismos encarregados de sua realização.

## 2. ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL EM SEUS DIVERSOS NÍVEIS

■ Diversos estudos voltados para a dinâmica eleitoral argumentam que as atividades envolvidas na administração das eleições estariam distribuídas em três diferentes níveis, que vão desde a formulação das regras da competição (*rule making*), passando pela aplicação dessas regras ao processo (*rule application*), até a fase de adjudicação das regras eleitorais (*rule adjudication*) (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7).

Mais detalhadamente, cada uma dessas fases envolve as atividades constantes no quadro a seguir:

QUADRO I. Governança eleitoral e seus diversos níveis

<b>Rule Making (Legiferação)</b>	<b>Rule Application (Administração e execução)</b>	<b>Rule Adjudication (Contencioso)</b>
Escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral, como:	Organização e administração do jogo eleitoral, como:	Solução para controvérsias e litígios. Publicação dos resultados, como:
Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude).	Realizar o registro dos partidos (coligações), candidatos e eleitores.	Julgar e solucionar os litígios.
(In)Elegibilidade.	Garantir as condições materiais para o exercício do voto.	Garantir a aplicação correta das regras do jogo eleitoral.
Perfil dos organismos eleitorais.	Garantir a publicidade da realização das eleições.	Garantir a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.
Financiamento das campanhas.	Distribuição das urnas.	
Definição do registro de candidatos, partidos e eleitores.	Promover campanhas educativas.	
Data das eleições.		

Fonte: Mozaffar e Schedler, 2002.

Observa-se, portanto, que três importantes (e complementares) papéis estão envolvidos no processo eleitoral. A fase inicial, na qual são pré-determinadas as regras do jogo político, a fase intermediária, na qual as regras relativas à administração das eleições são aplicadas e a fase final, em que as querelas suscitadas durante todo o processo são decididas, garantindo a credibilidade dos resultados.

Muito embora os estudos revelem que as atividades relacionadas ao *rule making*, *rule application* e *rule adjudication* vem sendo desempenhadas de acordo com os mais diversos arranjos, nos vários países que adotam o sistema democrático de governo, é possível afirmar-se que, desde 1995, vem crescendo o número de democracias que atribuem à gerência do processo eleitoral a um organismo da Justiça (Sadek, 1995, VII), embora tal gerenciamento não englobe, necessariamente, as três atividades.

Ressalte-se que o *rule making*, na maioria das democracias, encontra-se regulado através de normas constitucionais e leis eleitorais, de modo que a gerência do processo eleitoral, que engloba os demais níveis recai, geralmente, sobre um órgão apenas, especializado no trato das eleições, abordado pela literatura estrangeira como *Electoral Management Board* (Marchetti, 2008), aqui já referido como OGE.

Entretanto, a possibilidade de interferir na elaboração de leis, como nos casos da Costa Rica e Honduras (Sadek, 1995, p. 6) e do Brasil, sugere que as atribuições dos organismos eleitorais são bastante diferenciadas, variando do exercício de função meramente administrativa, ao exercício de poderes jurisdicionais e de *rule making* eleitoral.

Como observado no tópico anterior, nas análises em torno do binômio governança eleitoral x regime democrático, avaliam-se até que ponto determinada organização, sobretudo ao nível do *rule application* e *rule adjudication* importa para a consolidação da democracia. Para Mozafar e Schedler (2002), por exemplo, uma adequada *performance* do *Electoral Management Board* nesses níveis poderá garantir a estabilidade do regime, à medida que garanta a credibilidade dos resultados das eleições, estabilizando e pacificando as disputas, o que pode ser obtido através de um gerenciamento independente das forças políticas e livre da influência dos demais poderes.

Os estudos também constataram que quanto mais independente for um OGE da influência de um único partido, maior a sua contribuição institucional para a qualidade das eleições, de modo que OGEs independentes e profissionais oferecem condições quase suficientes para eleições exitosas. Ao mesmo tempo, a presença de um presidente em exercício também apresenta um impacto sobre a qualidade das eleições, com uma probabilidade bem mais alta da ocorrência de eleições tendenciosas, quando o presidente pleiteia a reeleição, “por deter os meios e o incentivo para manipular as eleições” (Hartlyn; MCCoy e Mustillo, 2008, p. 32 e 34).

### 3. OS DIVERSOS ARRANJOS

■ O estudo dos diversos arranjos que podem assumir o órgão encarregado das eleições – OGE –, como será chamado o *Electoral Management Board*, ao desempenhar o seu papel no *rule application* e *rule adjudication* foi desenvolvido por Sadek (1995) e sistematizado, recentemente, por Marchetti (2008), com base em levantamento do IDEA (2007).

Esse estudo comparado será útil à compreensão do modelo brasileiro e, posteriormente, das consequências e implicações da estrutura adotada no processo relacionado à elaboração de normas destinadas a regular as questões político-eleitorais..

Em sua sistematização, Marchetti (2008) classificou os OGEs quanto à natureza (estatuto jurídico), em governamental (quando estiver vinculado ao Poder Executivo)<sup>1</sup>; independente (quando não vinculado ao Executivo)<sup>2</sup> e misto (no caso de existirem dois *Electoral Management Board*, com funções distintas, um com a prerrogativa de monitorar e supervisionar e outro pela implementação do processo eleitoral), vinculados a ambos<sup>3</sup>. Nesse último caso poderão ser dependente-independentes. Outro modelo traz ambos os órgãos independentes, um responsável pelo *rule application* e outro pelo *rule adjudication*.

Também levando em consideração o vínculo institucional mantido pelo organismo eleitoral, Sadek (1995, p. 7) classifica os casos latino-americanos em dois grandes modelos: modelo não político ou jurisdicional e modelo político. Será político quando o OGE se constitua “com a interferência do executivo, do legislativo ou dos partidos políticos”, e jurisdicional nos demais casos.

Quanto ao perfil (forma de recrutamento de seus membros), Marchetti (2008) classifica o OGE em governamental, quando todos os seus membros forem recrutados do Poder Executivo, e não governamental, quando o recrutamento se der fora dele. Nesse último caso se subdivide em partidário, quando os seus membros são indicados em função do seu vínculo com o partido<sup>4</sup>; especializado, quando for escolhido em função dos conhecimentos técnicos<sup>5</sup> e, por último, combinado, quando é composto por membros indicados pelo partido e fora dele<sup>6</sup>.

---

1 São exemplos a Alemanha, a Áustria, Estados Unidos, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça.

2 São exemplos a Austrália, Canadá, Israel e a maioria dos países Latino-americanos.

3 São exemplos a Espanha, França, Holanda, Japão, Portugal e Argentina

4 São exemplos Colômbia, Eslováquia e Israel.

5 São exemplos a Austrália, Canadá, Índia e Coreia do Sul.

6 São exemplos a Bulgária, Equador, Rússia e Uruguai.

A esse respeito, oportuna a referência aos estudos de Hartlyn; MCCoy e Mustillo (2008, p. 23), uma vez que para eles, quanto maior o número de atores e instituições envolvidos no processo de nomeação, maior a independência. Ao mesmo tempo a desconcentração nas indicações resulta em maior diversidade de interesse por parte dos membros que, embora possam unir-se em torno de interesses comuns, representam segmentos diversos.

Na América Latina apenas a Argentina adota o modelo misto. Os demais possuem OGE independente. Sadek ressalta, entretanto, que todos os países latino-americanos “possuem instituições compostas a partir de critérios políticos” e que, a rigor, o caso “puramente jurisdicional” seria apenas a Costa Rica (Sadek, 1995, p. 7).

As democracias vêm se afastando do tradicional modelo que remete a gerência do processo eleitoral ao Poder Executivo, muito mais sujeito às influências dos partidos políticos, para um modelo de administração independente-especializado, recomendado por organizações não governamentais como o Idea.

#### 4. O MODELO BRASILEIRO

■ Adotando as sistematizações oferecidas por Marchetti (2008), pode-se afirmar que o modelo de gerenciamento das eleições inicialmente previsto no Brasil, de acordo com a natureza (estatuto jurídico), poderia ser classificado como governamental, uma vez que o OGE vinculava-se ao Poder Executivo, dele recebendo influência e interferência política.

A criação da Justiça Eleitoral, em 1932, alterou esse modelo, a partir do momento em que as atividades de gerenciamento das eleições passaram a ser desempenhadas por órgão independente do Executivo fazendo parte, na realidade, do próprio Poder Judiciário, como órgão especial. A partir desse momento, e até os dias atuais, pode-se afirmar que a Justiça Eleitoral assume a condição de organismo independente, a partir do momento em que não mantém qualquer vinculação institucional com os poderes políticos.

De acordo com a classificação proposta por Sadek (1995), o OGE nacional seria considerado inicialmente político e, a partir da criação da Justiça Eleitoral, não político, com base nos mesmos argumentos.

No que diz respeito à forma de recrutamento dos componentes do OGE, o atual modelo seria classificado por Marchetti (2008) na categoria de não governamental, posto que o recrutamento ocorre fora do Poder Executivo.

Observa-se, no entanto, que os membros da OGE nacional ainda são escolhidos, mesmo que indiretamente, pelo Chefe do Executivo, posto que a Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de juizes nem carreira independente, sendo composta, em seu órgão máximo – o Tribunal Superior Eleitoral – por componentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e cidadãos, geralmente advogados, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República

Embora órgão do Judiciário Federal, e, portanto, cercado das garantias constitucionais para sua independência, a nomeação dos membros do TSE não é totalmente independente do Executivo, de modo que não se pode afirmar categoricamente que a sua “blindagem” política se encontra totalmente assegurada.

Isso não significa que a Justiça Eleitoral não desempenhe papel fundamental no processo de consolidação da democracia no Brasil, sobretudo ao assegurar a lisura dos resultados eleitorais. Apenas a forma de recrutamento dos seus membros poderia se dar de forma mais desvinculada do Poder Executivo.

Contudo, não se pode relevar que as garantias constitucionais para os membros do Poder Judiciário estão presentes, de modo que a independência formal encontra-se garantida. A inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade são essenciais para o exercício da atividade judicante sem condicionamentos, o que favorece a atuação do judiciário Eleitoral.

Outra forma de seleção baseia-se nos conhecimentos técnicos dos candidatos aos cargos do OGE. A esse respeito, vale lembrar que os estudos desenvolvidos por Hartlyn; MCCoy e Mustillo (2008) vêm comprovando o benefício dos OGEs profissionais especializados, para a ocorrência do que chamam de eleições exitosas. Claro que critérios objetivos, baseados no conhecimento e experiência profissional, para a seleção dos membros dos OGEs, apresentam uma maior possibilidade de serem escolhidos membros mais competentes e preparados para o exercício de suas funções, em todas as fases do processo eleitoral.

Entretanto, dentro da classificação de não-governamental em que se coloca o Brasil, quanto à forma de recrutamento dos membros do OGE, a composição da Justiça Eleitoral não se enquadra em nenhum dos critérios definidos na sistematização proposta por Marchetti (2008), uma vez que, a indicação não se dá em função do vínculo com o partido nem dos conhecimentos técnicos dos candidatos.

Observa-se, ainda, que o Brasil apresenta, com isso, uma forma particular de gerenciamento das eleições, posto concentrar as atividades de governança eleitoral em um único OGE (*rule application* e *rule adjudication*) e a excluir o Poder Legislativo da indicação e da seleção dos seus membros Marchetti, 2008).

## 5. PODER JUDICIÁRIO E JUDICIÁRIO ELEITORAL: CONSEQUÊNCIAS DO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO PARA O *RULE MAKING* ELEITORAL

■ O estudo da repercussão do arranjo eleitoral adotado no Brasil para a consolidação da democracia nacional perpassa pela análise das peculiaridades relacionadas a esse ramo do poder, com destaque para o Judiciário Eleitoral, composição e atribuições.

A possibilidade de se estabelecer uma correspondência entre as peculiaridades do judiciário e a qualidade da democracia é um assunto que vem sendo tratado em diversos estudos estrangeiros, tendo como objeto, muitas vezes, a própria América Latina. No Brasil, entretanto, o tema não vem recebendo a atenção merecida.

À primeira vista, a qualidade de uma democracia varia em função da identificação dos interesses dos representados com os interesses de seus representantes no legislativo e no executivo, desde que superada a questão do ideal da deliberação direta. O passo seguinte seria a defesa e concretização efetiva desses interesses. Entretanto, a democracia como ideal (ou poliarquia, para alguns) não se resume à esfera dos interesses comuns. O próprio sistema representativo sofre diversas limitações, a começar pela diversidade de interesses e sub-representação de determinados grupos sociais.

Para Foweraker (2003) faz parte da visão dos estudiosos admitir que o *design* constitucional afeta a *performance* democrática que pode ser medida através da durabilidade do regime, eficácia do governo, ou como a concretização de valores democráticos liberais<sup>7</sup>. Observa, entretanto, que economia, tempo e cultura aparentam afetar a *performance* democrática mais intensamente que o *design* constitucional. Considerando ainda as categorias não-constitucionais, parece que democracias ricas têm *performance* melhor que democracias pobres; velhas democracias apresentam melhores desempenhos que novas e democracias europeias melhor que não-europeias (Foweraker, p. 2003).

7 Esse mesmo autor adverte no sentido de que “o resultado das pesquisas sobre o efeito do *design* constitucional na *performance* democrática é fortemente influenciado pela seleção dos casos, de modo que os dados relativos às relações executivo-legislativo na durabilidade do regime variam de acordo com a abrangência geográfica, o tempo e as categorias incluídas ou excluídas. Já nas investigações que têm por objeto a representação proporcional e majoritária, o problema reside exatamente na limitação da amostra de dados, ao passo que o enfoque nas sociedades europeias favorece a influência das condições contextuais sobre os resultados obtidos” (Foweraker, 2003).

Melo e Saèz (2007, p. 19-24) conferem grande relevância ao desenho constitucional, ao afirmar que as regras eleitorais são “decisivas na determinação de como as maiorias legislativas são formadas” ao passo que as regras constitucionais definiriam “o grau de concentração dos poderes em relação às decisões de política”, fatores que interferem, diretamente, na qualidade da representação. Adverte, entretanto que “não há regras universais de desenho institucional, porque elas são contingentes às sociedades para as quais se destinam”.

Nesse diapasão, identifica-se a coexistência de duas versões sobre esse assunto: a que aponta o *design* constitucional como a principal influência<sup>8</sup>, e a que admite a importância contextual do desenvolvimento econômico e da cultura política. Modelos ideais são criados, ao mesmo tempo em que se desenvolvem as discussões sobre a identificação do arranjo político mais favorável ao estabelecimento e manutenção de uma democracia.

A importância do Judiciário, como comentado, vem crescendo nesse contexto. Como poder contra-majoritário na defesa dos interesses das minorias, seu papel cresce juntamente com a necessidade de sua independência, considerada inicialmente em confronto ao Poder Legislativo como, mais tardiamente, face à ameaça do Executivo. Dessa forma, o Judiciário aparece como poder facilitador de garantias de que apenas as leis constitucionais serão aplicáveis e, ainda, que terão plena eficácia (Ferejohn, 2002)<sup>9</sup>.

Num regime constitucional rígido, a constitucionalização de direitos leva, ao Judiciário, a prerrogativa para a revisão e adaptação de direitos básicos, mesmo diante de mudanças sociais, o que na opinião de Waldron (2006) retira dos cidadãos o direito de participar de decisões sociais, políticas e econômicas, em condições de igualdade, contrariando o princípio democrático normativo. Para esse autor, não existe razão para supor que os direitos estariam mais bem protegidos através da revisão judicial em lugar da atuação do legislativo, eleito democraticamente, argumentando, ainda, que os resultados advindos dessa prática do judiciário seriam ilegítimos, do ponto de vista democrático.

Esse posicionamento, que vem sendo corroborado por diversos outros estudiosos, encontra resistência no fato de que, na maioria dos sistemas, a indicação

---

8 Powell, por exemplo, referido por Forweracker (2003), assegura que os elementos do *design* constitucional têm um impacto substancial na *performance* democrática, sobretudo no que diz respeito às relações executivo-legislativo, regras de representação legislativa e federalismo.

9 Farejohn acrescenta que “...a partir de uma perspectiva democrática, os juizes deveriam se esforçar no sentido de dar o mais completo significado aos comandos de legitimação democrática constitucional, mesmo quando tal interpretação invada os valores legais”.

dos membros dos tribunais é submetida ao crivo do legislativo, o que atenua a falta de legitimidade, além do que em outros, os membros são eleitos. Acrescente-se que, o próprio Waldron (2006) condiciona sua oposição ao pressuposto de que “...a sociedade em questão tem boas instituições democráticas e a maioria dos cidadãos levam seus direitos a sério”.

Outra questão importante diz respeito à própria independência do judiciário, que estaria diretamente associada à qualidade no desempenho desses novos papéis. Para alguns autores, a independência não é uma situação estática, ante as possíveis variações de fatores políticos, tais como a composição dos três poderes no governo, da relevância dos assuntos políticos em discussão e do grau de consenso político, variando em sentido inverso à coesão de posições (Haggard et al., 2008, p. 216).

Nesse sentido, Ferejohn (2002) argumenta que em um sistema puramente majoritário, como na Inglaterra, os tribunais não reconfortam as minorias políticas, dando pouca proteção contra as ações da maioria, não se podendo esperar, em tal caso, elevada independência. Diversamente, restrições procedimentais e substanciais impostas à autoridade legislativa, conduziriam ao aumento da independência em situações não-majoritárias.

A independência dos juízes pode ser alcançada, segundo alguns autores, pela elaboração de regras estatutárias e constitucionais e regras de *self-restraint*, que não necessitam de um mecanismo formal de reforço (Ferejohn, p. 2002). Essas regras incluem, entre outras, a irredutibilidade de salários, estabilidade e liberdades funcionais.

Ferejohn (2002) argumenta que essas liberdades não ocorrem em relação ao judiciário americano, em razão de fatores institucionais e das amplas prerrogativas do Congresso, que entre outras, pode promover o *impeachment*, criar cortes federais, fixar o número de juízes federais, prover fundos para as cortes e ignorar certos tipos de decisões judiciais. O Presidente tem, entre outras, autoridade para indicar juízes (com a aprovação do Senado), estabelecer parte da agenda da corte, remover casos do judiciário para tribunais administrativos, além de limitar o número de julgamento<sup>10</sup>.

Além desses fatores, que geram tensão de ordem constitucional, Ferejohn (2002) afirma que “realisticamente a independência judicial é substancialmente

---

10 O próprio Ferejohn adverte que, em circunstâncias políticas normais, tanto o Congresso quanto o Presidente demonstram deferência ao Judiciário, de modo que o Congresso raramente reverte decisões, ameaça diminuir a jurisdição ou cortar o orçamento, ou mesmo intervir na criação de regras processuais da corte. O mesmo ocorre com o Executivo.

ameaçada por poderosos interesses não governamentais, agindo legalmente para garantir suas próprias vantagens”, ao mesmo tempo em que, na sociedade dirigida pelo mercado, essas influências emanam também dos próprios legisladores.

De acordo com Kapiszewski e Taylor (2008), embora o debate teórico sobre os fenômenos políticos encontrados nas democracias latino-americanas tenha permanecido embrionário, sua pesquisa revelou três principais linhas de estudo: a) relações entre o ramo judicial e os poderes eleitos; b) os efeitos que as cortes têm sobre o processo e os resultados políticos e, por último, c) a descrição e análise das cortes e instituições legais, ressaltando a importância do estudo das cortes eleitorais, que por sua própria natureza, exercem um importante papel no processo democrático.

De fato, o papel exercido pelas cortes eleitorais nas democracias que as mantêm, ou através de instituição diversa que lhe faça às vezes, facilitando ou, em alguns casos, garantindo a lisura de todo o processo de escolha política, encontra-se na base de todo governo democrático, de modo a ser razoável afirmar-se que em países onde essas instituições encontram-se presentes, coexiste um ideário de legitimidade por parte dos representados, com relação ao sistema de representação política.

Embora exista um consenso de que cortes fortes são importantes para a estabilidade e a alta qualidade da democracia e que cortes fracas podem impedi-la, não existe consenso na literatura sobre a política judicial na América Latina (Kapiszewski; Taylor, 2008), de modo a não se conhecer as consequências do poder judicial para a estabilidade política e a governança democrática, nos países que a compõem.

No caso brasileiro, especificamente no que diz respeito à Corte Eleitoral, observa-se certa exacerbação por parte dos autores nacionais, a respeito da importância do papel desempenhado pelo Judiciário Eleitoral, durante o período de transição democrática, a exemplo de Sadek (1995) e, mais recentemente, Vale (2009).

Nesse estudo, as três linhas ressaltadas no parágrafo inicial merecem aprofundamento. A descrição e interpretação do momento político em que a Justiça Eleitoral foi criada podem fornecer informações importantes sobre o porquê do modelo adotado no Brasil, assim como das mudanças ocorridas em sua estrutura e atribuições, ao longo do tempo.

A origem da Justiça Eleitoral, composição e evolução, constituem-se rica fonte de informação para a interpretação do seu papel atual. Não é sem razão que Kapiszewski e Taylor (2008) assumem que “os juizes agem de forma diferente sob

condições democráticas e sob condições autoritárias, de modo a deterem o potencial de afetar a qualidade democrática e a estabilidade de forma substancial”.

Ao mesmo tempo, o conhecimento da estrutura e funcionamento da instituição, suas relações com os demais ramos que sofrem o impacto de suas decisões, e a natureza dessas relações, facilita a análise e interpretação dos resultados encontrados. ■

---

SÍDIA MARIA PORTO LIMA · Mestre em direito e doutora em ciência política pela UFPE. Professora da Escola Judiciária Eleitoral – EJE do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Autora do livro *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Defendeu doutorado sobre o Judiciário Eleitoral e o Legislativo.

ERNANI CARVALHO · Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005), foi Visiting Research na Universidade de Coimbra (2003-04) e na Universitat Pompeu Fabra (2012-2013). Professor do Departamento de Ciência Política da UFPE e Bolsista de Produtividade em Pesquisa (Nível 2) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

## REFERÊNCIAS

- DAHL, Robert. *Democracy and its Critics*. New Haven/London: Yale University Press, 1989.
- FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, 65, 3, p. 41-69, 2002.
- FERRAZ JÚNIOR, Victor Marchetti. *Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais*. São Paulo, 2008.
- FOWERAKER, Joe. Institutional Design, Party Systems, and Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America. *British Journal of Political Science*, United Kingdom, p. 651-676. 2003. Disponível em <<http://www.jstor.org/pss/194052>>. Acesso em 11.06.2009.
- HAGGARD, Stephan; MACINTYRE, Andrew; TIEDE, Lydia. The Rule of Law and Economic Development. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 11, n., p.137-159, jun. 2008.
- HARTLYN, J; MCCOY, J; MUSTILLO T. M. Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, January 1, 2008; 41(1), p. 73-98, 2008.
- KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR Matthew. Doing Courts Justice?: Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics*, dezembro, 2008.
- LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, p. 29-46, 2002.
- MELO, Carlos Ranulfo e SAËZ, Manuel Alcântara (org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, p. 5-27, 2002.
- PASTOR, Robert A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization*, vol. 6, no 4, p. 1-27, 1999.
- SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.
- VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. *Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

## O que é que a Judicialização Eleitoral tem?

RANULFO PARANHOS  
WILLBER NASCIMENTO  
ANA CAROLINA A. DIAS  
ROBERTA B. DE CARVALHO  
JOSÉ MÁRIO W. GOMES NETO

### INTRODUÇÃO

■ O que tem sido publicado em periódicos brasileiros, especializados em Ciência Política, sobre judicialização eleitoral? O objetivo desse artigo é apresentar uma revisão de literatura que responda essa questão de pesquisa. Nesse sentido, pretendemos contribuir, em geral, para os estudos na área de judicialização da política no Brasil e, particularmente, para a subárea de estudos eleitorais. Nosso público alvo são pesquisadores, professores, pós-graduandos e alunos de graduação em Ciência Política e disciplinas afins.

Metodologicamente, construímos um banco de dados<sup>1</sup> original formado por 67 artigos publicados em 39 periódicos especializados em Ciência Política no período de 1996 a 2013. Desse total, 10 artigos (14,93%) foram classificados<sup>2</sup> como pertencentes à subárea de judicialização eleitoral. Nossa revisão de literatura é justamente utilizando esses dez artigos encontrados, cujo tema específico é judicialização eleitoral. Em termos substantivos, a variável de interesse é o rumo

- 
- 1 Originalmente o banco de dados conta com 48 variáveis que descrevem dimensões como: nome do periódico, *qualis* e ano de publicação; quantidade de autores e filiação institucional; qualidade de apresentação metodológica (presença ou ausência de resumo, presença ou ausência de questão de pesquisa, quais procedimentos metodológicos, se apresenta ou não objetivos, se descreve ou não resultados e palavras-chave); além da dimensão foco do estudo (área, subárea, objeto de estudo, recorte temporal).
  - 2 Adotamos como critério de classificação a própria indicação de cada autor no artigo de referência, analisando as palavras-chave ou qualquer indicação descrita no *resumo* ou *introdução* do trabalho.

teórico/metodológico que essa produção acadêmica tem desenvolvido e qual sua contribuição para a Ciência Política.

E por que uma revisão de literatura sobre judicialização eleitoral? Em primeiro lugar, inexistem trabalhos desse tipo no Brasil. Em segundo lugar, os estudos sobre judicialização da justiça eleitoral são bastante recentes e ainda em baixa quantidade. Essa pesquisa defende que os estudos sobre judicialização são significativos e que devem ser considerados por pesquisadores e pelas agendas de pesquisa da Ciência Política brasileira.

Para atender ao desenho de pesquisa, este trabalho está organizado em mais três seções. Na próxima buscamos responder o que é a judicialização em geral e a judicialização eleitoral, em particular, com o objetivo de definir melhor nosso objeto de análise. Na seção seguinte apresentamos uma breve discussão metodológica de análise e os resultados de nossa revisão de literatura, com o foco em comparar as principais questões discutidas nos artigos analisados. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

## 1. O QUE É JUDICIALIZAÇÃO?

■ O fenômeno da judicialização encontra-se relacionado ao processo de expansão do Poder Judiciário a partir do século XX<sup>3</sup> (Carvalho, 2004; Brandão, 2013). O poder de revisão constitucional é um dos principais aspectos da judicialização da política. As democracias que passam a adotar o constitucionalismo, na maioria das vezes, adotam algum método de revisão em que o Poder Judiciário, normalmente, é o ator responsável por ela. Esse mecanismo, por sua vez, garante à corte a possibilidade de interferência elaboração de leis e tomada de decisão pública, normalmente exclusivas aos poderes majoritários.

A literatura sobre o tema abordado indica que a expansão dos poderes do judiciário se encontra atrelado a dois fatores muito específicos. O primeiro é o da constitucionalização dos direitos fundamentais. A partir desse processo os juízes, enquanto guardiões das cartas constitucionais, possuem liberdade para atuar ativamente na defesa dos direitos civis. O segundo fator refere-se ao chamado descrédito das instituições democráticas tradicionais representadas nos Poderes Executivo e Legislativo sob a ideia do colapso da representação política<sup>4</sup>.

3 Para interessados em saber mais sobre o processo de expansão dos poderes dos tribunais a partir do século XX ver: Vallinder e Tate (1995) e Carvalho (2004).

4 Avritzer e Souza Santos (2002) argumentam que esse processo é conhecido como a dupla patologia das democracias (hegemônicas) modernas. A primeira delas, segundo eles, refere-se

Segundo essa perspectiva, com o descrédito dessas instituições e com o avanço do constitucionalismo foi atribuído maior contorno político na atuação das cortes judiciais.

Mas o que é judicialização, afinal? Para Castro (1997), a judicialização estende-se a dois processos de cunho institucional: (1) a expansão do chamado “ativismo judicial” que corresponde a extensão das competências do judiciário ou, mais especificamente, expansão do corpo de matérias sobre as quais ele pode interferir ou mesmo legislar; e (2) a adoção de procedimentos jurisdicionais no processo de deliberação em instâncias de outros poderes. Esses dois processos conferem uma ressignificação do papel do Judiciário nas democracias modernas, ou seja, uma nova maneira de interação entre os poderes e um caráter de politização da justiça, na medida em que, a formação das cortes dependem da indicação de líderes políticos.

Segundo Vallinder (1995), existem dois tipos de judicialização: (1) *from without* (de fora), quando o poder judiciário é provocado por um terceiro a rever a decisão de um dos poderes políticos majoritários e (2) *from within* (de dentro), quando membros do judiciário são utilizados na administração pública. Essa primeira forma é quem orienta o debate sobre judicialização no Brasil (Carvalho, 2004; Marchetti e Cortez, 2009). Nestes termos, entendemos por judicialização como o processo pelo qual o Poder Judiciário é invocado a rever uma decisão de um dos outros poderes e, possivelmente, a alterar esse *status quo*. Carvalho (2004) adverte que esse processo, procedimental (controlar constitucionalmente a elaboração ou aprovação da política), não consegue definir a judicialização por si só, antes, carece de aspectos substantivos que transfere a atenção para o *time* da própria *policy-making* (que necessita de métodos de análises mais rigorosos que somente a análise do aumento no número de processos judiciais).

Para Oliveira (2005), a judicialização decorre da posição política contrária do Judiciário em relação às posições dos poderes Executivo e Legislativo. Por outro lado, Brandão (2013) argumenta que a judicialização refere-se ao processo pelo qual o judiciário atua como um formulador de políticas públicas, tomando decisões que seriam de competência dos outros poderes, agindo além do papel de órgão revisor da constitucionalidade. Mesmo que o conceito seja multifacetado, pode-se defini-lo a partir de um núcleo. Judicialização é o processo pelo qual o Poder Judiciário atua sobre decisões de algum dos outros poderes, mediante provocação

---

à patologia da participação política objetivada pelo abstencionismo político dos cidadãos e a segunda, a patologia da representação, refere-se a sensação dos cidadãos de serem, a cada dia, menos representados.

de atores externos ou internos a ele ou como *policy-making*, construindo políticas públicas de seu interesse (Vallinder, 1995, Carvalho, 2004, Brandão, 2013).

O foco deste trabalho repousa na judicialização eleitoral. Segundo Brandão (2013), uma das características da judicialização da política do ponto de vista estratégico<sup>5</sup> é entender esse processo como uma necessidade de manutenção do *status quo* devido às incertezas do processo eleitoral. De acordo com esse ponto de vista, em processos eleitorais cercados por inúmeras incertezas os atores transfeririam poderes para a carta constitucional de seu país na tentativa de resguardar espaço político em face de uma possível derrota. O Judiciário seria o guardião das regras de competição e responsáveis pela não exclusão dos atores.

Zauli (2011) assinala que a judicialização da competição eleitoral decorre da inserção institucional da Justiça Eleitoral nos processos eleitorais. Isso pode ser claramente observado, segundo ele, no processo recente de tomada de decisões que afetaram diretamente os contornos da competição política no Brasil<sup>6</sup>. O Tribunal Superior Eleitoral, ainda segundo Zauli (2011), tem protagonizado essas “interferências” da justiça na arena político-eleitoral. A judicialização das eleições resume-se, então, ao papel exercido pela Justiça Eleitoral não só enquanto órgão de *judicial review*, mas também enquanto um elaborador de novas regras para a competição eleitoral.

## 2. ANÁLISE PRELIMINAR DA PRODUÇÃO SOBRE JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

Essa seção apresenta os resultados da análise de dez artigos que versam sobre a subárea judicialização eleitoral. Para a análise dos resultados adotaremos como metodologia a revisão narrativo-literária, estabelecendo comparações entre os trabalhos, no sentido de identificar procedimentos metodológicos, objetos de estudo, recorte temporal adotado, posicionamentos críticos comuns e divergentes, bem como, resultados a que chegaram esses autores acerca da judicialização eleitoral no Brasil. A tabela abaixo sumariza os resultados do nosso banco de dados sobre publicações (artigos em periódicos científicos) sobre judicialização no Brasil.

5 Brandão (2013) analisa a judicialização em três vertentes conceituais: (1) conceitualistas; (2) funcionalista e (3) estratégica.

6 Marchetti (2008) apresenta um conjunto de decisões do Poder Judiciários que afetaram diretamente as eleições no Brasil: (1) Cláusula de Desempenho; (2) Verticalização (2002); Limitação do número de vereadores (2004) (3) Fundo partidário (2007); (4) Fidelidade Partidária; (5) Ficha Limpa (2010).

TABELA 1. Artigos sobre Judicialização publicados em periódicos científicos brasileiros (1996-2013)

Subáreas	Partidos Políticos	Eleições	Políticas Públicas	Poder Legislativo	Poder Executivo	Teórico/Comparado	Interesses Privados	Interesses Públicos	Poderes/Instituições	TOTAL
Partidos Políticos	-	1	1	2						4
Eleições	2	-		1	1	2			1	7
Políticas Públicas			-	1	1	4	2	6	2	16
Poder Legislativo			3	-	1	2			1	7
Poder Executivo			1		-				1	2
Teórico/Comparado		2	2		1	7			15	27
Interesses Privados			1				-			1
Interesses Públicos			1					-	1	2
Poderes/Instituições								1	-	1
TOTAL	2	3	9	4	4	15	2	7	21	67

Fonte: elaboração dos autores (2013).

De forma bastante intuitiva, a tabela acima registra nove subáreas da judicialização (Partidos políticos, Eleições, Políticas Públicas, Poder Legislativo, Poder Executivo, Teórico/Comparado, Interesses Privados, Interesses Públicos e Poderes/instituições). Cada artigo analisado foi classificado<sup>7</sup> em duas subáreas. No limite, os espaços em branco na tabela indicam lacunas que ainda não foram exploradas pela agenda de pesquisa em Ciência Política, Direito e áreas afins. Desse total de 67 artigos, selecionamos para nossa análise apenas os dez que dizem respeito direto a *Eleições*, ou seja, aqueles que tratam de judicialização do sistema eleitoral e mais alguma subárea. A próxima seção apresenta uma análise comparada dos artigos publicados em periódicos nacionais sobre judicialização eleitoral.

7 Como critério para classificação foi considerada a própria indicação dos autores no resumo, palavras-chave, introdução ou no texto.

### 3. O QUE É QUE A JUDICIALIZAÇÃO ELEITORAL TEM?8

■ O objetivo dessa seção é analisar os trabalhos sobre judicialização eleitoral, publicados em periódicos científicos especializados em Ciência Política no Brasil. Metodologicamente analisamos os trabalhos seguindo o método clássico de revisão de literatura, atentando para aspectos fundamentais dos textos, padronizando-os num quadro analítico baseado em cinco componentes principais: (1) objeto e objetivos dos trabalhos; (2) principais conceitos; (3) principais argumentações; e (4) principais conclusões dos estudos.

Os estudos sobre judicialização no Brasil datam do processo de redemocratização do país (Zauli, 2011). De fato, seria impossível que o Poder Judiciário mantivesse uma atuação proativa em face de um regime autoritário. O ativismo do Judiciário brasileiro decorre, então, da instauração de um regime democrático que busca assegurar a autonomia de seus poderes, bem como os mecanismos institucionais de *check and balances*.

Entendemos eleições como um dos elementos centrais que caracterizam as democracias modernas. Por sua vez, os estudos sobre judicialização eleitoral repositam sobre a criação da Justiça eleitoral enquanto um dos fatores mais importantes para a manutenção e legitimidade dos resultados eleitorais que, em última instância, fortalece o próprio sistema democrático. De certo, um dos principais pontos de acordo em todos os trabalhos analisados é a *relação direta entre justiça eleitoral e fortalecimento da democracia* (Costa, 2013). O quadro a seguir resume as informações acerca dos objetos e objetivos dos estudos analisados.

QUADRO 1. Objetos e objetivos dos artigos analisados

Steibel (2007)	Direito de resposta e propaganda eleitoral: Discutir o impacto do direito de resposta na propaganda política no Brasil.
Marchetti (2008b)	Governança Eleitoral e o modelo brasileiro: Analisar como se configura o processo de Governança Eleitoral no Brasil.

8 Não consideramos para essa análise os artigos publicados na revista eletrônica *Jus Navigandi* ([www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)), uma vez que os textos não apresentam o mínimo de padronização segundo os demais trabalhos analisados. Alguns artigos possuíam apenas uma página, quase a totalidade não apresenta resumos ou palavras-chave, além de ausência de referências bibliográficas, o que produziria uma assimetria de informação em relação aos demais. Vale ressaltar que esse periódico apresenta classificação *Qualis CAPES B3* na área de Ciência Política.

Shirado (2008)	Titularidade do mandato eletivo e fidelidade partidária: Discutir a titularidade do mandato eletivo na visão dos tribunais brasileiros.
Marchetti e Cortez (2009)	Verticalização das Coligações: Discutir a judicialização das regras da competição eleitoral levando em conta as relações de poder antes do processo de formulação de políticas públicas.
Shirado (2009)	Ética da moralidade versus a ética da legalidade e judicialização da política: Comparar a ética da moralidade e a judicialização da política.
Pozzobon (2009)	Judicialização da política e a fidelidade partidária: Analisar o comportamento do STF no julgamento de uma questão política.
Zauli (2011)	Governança eleitoral: Discutir a judicialização da competição eleitoral no Brasil e o papel do TSE nesse processo.
Canela (2012)	Controle jurisdicional: Analisar o papel do Poder judiciário no controle do processo eleitoral e partidário brasileiro.
Bitencourt (2013)	Decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Pará: Analisar as decisões do TRE do Pará observando se elas são pró-governo ou não.
Costa (2013)	Justiça Eleitoral: Analisar o atual papel da Justiça eleitoral e as possibilidades de participação ativa do cidadão comum nos debates judiciais.

Fonte: elaboração dos autores, 2013.

O quadro bibliográfico indica que os estudos da Judicialização eleitoral encontram-se, ainda, muito concentrado em três modelos: (1) modelo de Justiça Eleitoral (Marchetti, 2008; Zauli, 2011; Bitencourt, 2013) onde se discute a regulação institucional do processo eleitoral no país; (2) intervenções específicas sobre o processo eleitoral (Steibel, 2009; Marchetti e Cortez, 2009; Shirado, 2008; Pozzobon, 2009), onde são tratadas as principais intervenções da Justiça no processo eleitoral e seus possíveis impactos na competição política; e (3) competências normativas do Poder Judiciário (Shirado, 2009; Canela Junior, 2012; Costa, 2013), trabalhos que analisam as competências do Judiciário focando, principalmente, na sua autoridade privativa de revisão constitucional.

A existência de um aparato institucional específico para administrar o processo eleitoral pode ser considerado o início do debate sobre judicialização eleitoral no Brasil. Governança eleitoral é, como parte da literatura tem denominado, o modelo institucional de organização das eleições. O próximo quadro resume essas informações levando em conta os principais conceitos utilizados pelos autores dos estudos analisados.

QUADRO 2. Principais conceitos dos trabalhos analisados

Steibel (2007)	Direito de resposta: ato jurídico que permite a alguém que foi considerado lesado publicamente possa reparar o dano.
Marchetti (2008)	Governança eleitoral: conjunto de regras e instituições que coordenam o processo político-eleitoral de competição. Sua principal função é a de gerar resultados justos, transparentes e aceitos por todos os competidores. Está dividida em três etapas: (1) <i>rule making</i> ; (2) <i>rule application</i> e (3) <i>rule adjudication</i> .
Shirado (2008)	Infidelidade partidária: migração de um parlamentar ou chefe do executivo de um partido no qual fora eleito para outro partido.
Marchetti e Cortez (2009)	(1) Poder: capacidade de um ator limitar os resultados possíveis dos outros atores, ou seja, no momento de definição das regras da competição; (2) Judicialização eleitoral sem relacionamento contra majoritário: refere-se a utilização da autoridade de interpretar a constitucionalidade da lei antes da existência de um debate entre os poderes.
Shirado (2009)	Ética da legalidade: todas as decisões devem ser tomadas com base na lei constituída. Na falta dela, o ator não pode ser punido até que a matéria seja alvo de legislação por parte do Poder Legislativo.
Pozzobon (2009)	Judicialização da Política (igual a todos).
Zauli (2011)	(1) Judicialização da competição política: inserção institucional da justiça eleitoral no processo eleitoral; (2) Governança eleitoral: método institucional que garante a lisura do processo eleitoral, bem como a igualdade de oportunidade de sucesso eleitoral a qualquer ator que compete num mesmo pleito.
Canela (2012)	Ética: a constituição possui um contorno nitidamente ético. Disso deriva a necessidade de que o Poder Judiciário seja o ator corretor de atos emanados do processo político.
Bitencourt (2013)	Governança Eleitoral: (ver: Marchetti).
Costa (2013)	Atos normativos da Justiça Eleitoral: interpretação das leis eleitorais, ou mais propriamente da constituição.

Fonte: elaboração dos autores, 2013.

O conceito mais utilizado é o de Governança eleitoral. Este, refere-se ao conjunto de regras e instituições que coordenam e administram o processo de competição política. Existem diversos modelos de governança eleitoral. O modelo brasileiro é composto pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Regional Eleitoral (TER's), Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais (Marchetti, 2008b). De maneira geral, essas instituições podem ser denominadas de Justiça Eleitoral. Ela possuem três dimensões específicas: (1) *rule making*, etapa na qual se define as regras da competição eleitoral; (2) *rule application*, etapa na qual as regras são postas em prática, bem como se gerencia as disputas eleitorais e; (3) *rule adjudication*, que refere-se a administração dos litígios eleitorais entre os competidores, além da contagem dos votos e publicização dos resultados atestando, assim, a legitimidade do processo (Marchetti, 2008b; Zauli, 2011; Bitencourt, 2013).

Para além da Governança eleitoral existem outros objetos nos estudos da judicialização eleitoral no Brasil<sup>9</sup>. Trabalho como os de Steibel (2007), Shirado (2008; 2009), Marchetti e Cortez (2009), Pozzobon (2009), por mais que possuam objetos distintos, estão relacionados ao mesmo aspecto da interferência do Judiciário Eleitoral na competição político partidária. O uso do direito de resposta em campanhas eleitorais, a titularidade do mandato, a fidelidade partidária e a verticalização das eleições são fenômenos relacionados ao mesmo processo de judicialização eleitoral no país.

Esse processo está conectado ao poder de revisão constitucional assegurado aos órgãos do Poder Judiciário. O aumento da intervenção do Poder Judiciário no processo eleitoral decorre, principalmente, do fato de este Poder ser o responsável pela revisão constitucional (Canela, 2012). Essas premissas indicam que a Constituição possui um contorno nitidamente ético. Disso deriva a necessidade de o Poder Judiciário ser o ator responsável pela correção de atos emanados do processo político<sup>10</sup>. O quadro abaixo resume os principais argumentos dos estudos analisados.

QUADRO 3. Principais argumentos desenvolvidos pelos autores

Steibel (2007)	(1) Processos de competição regulada apresentam mecanismos de punição e recompensa. No Brasil, o direito de resposta é o mecanismo mais utilizados em campanhas eleitorais; (2) O direito de resposta é celebrado por muitos juristas como um mecanismo exemplar que ajuda a moralizar as campanhas políticas.
Marchetti (2008b)	(1) As principais regras da competição eleitoral no Brasil foram significativamente modificadas por decisões judiciais; (2) O modelo de governança eleitoral <sup>11</sup> brasileiro é um dos mais peculiares e que possui condições favoráveis a judicialização da política. Um dos fatores que favorecem esse processo é a interpretação constitucional da legislação eleitoral.

9 Alguns estudos trataram também da constituição da Justiça Eleitoral no Brasil em seus principais aspectos históricos e suas conotações políticas (Marchetti e Cortez, 2009; Costa, 2013).

10 Disso decorre a defesa, em grande parte desses estudos (Shirado, 2008; 2009; Canela, 2012; Costa, 2013), de que o Poder Judiciário é um ator neutro nesse processo. Cabendo a ele, pois, resolver os conflitos emanados do processo de competição político partidário. No entanto, poucos estudos (Marchetti, 2008B; Marchetti e Cortez, 2009) atentam para o fato de que a composição do Judiciário brasileiro é resultante da indicação de magistrados pelos membros de outros Poderes, logo ele possui uma forte conotação política.

11 Segundo Marchetti (2008), os Órgãos Eleitorais podem ser classificados a partir de (1) sua posição institucional, que pode ser governamental, independente, duplamente independente ou mista e (2) seu vínculo institucional que, por sua vez podem ser carreira, partidário, especializado ou combinado. Os modelos de governança eleitoral surgem então da combinação dessas características (Marchetti, 2008, p. 873).

Shirado (2008)	(1) A legislação que pune a infidelidade partidária agradou não somente as siglas partidárias, mas também aos eleitores; (2) A migração interpartidária afeta negativamente a representação.
Marchetti e Cortez (2009)	O TSE não somente interpretou a lei, antes atuou como um <i>policy-making agent</i> . Quando da instauração da verticalização das coligações e sua posterior derrubada pelo Legislativo ocorreu o processo de transformação de uma <i>policy</i> em uma <i>polity</i> .
Shirado (2009)	(1) A moralidade para o exercício do mandato tornou-se um caso emblemático da judicialização da política; (2) A possibilidade de inelegibilidade de candidaturas pelos tribunais eleitorais devido à vida pregressa dos candidatos fere o princípio de não culpabilidade. Isso obrigou o STE e o STF a seguirem a ética da legalidade.
Pozzobon (2009)	(1) O controle de constitucionalidade brasileiro é um dos fatores que permitem a judicialização, na medida em que é um modelo misto entre concentração e difusão do controle constitucional; (2) A hipertrofia do Legislativo acaba por levar certas questões aos tribunais para que eles tomem as decisões.
Zauli (2011)	O TSE tem tomado decisões que tem alterado os padrões de competição política, alterado o <i>status quo</i> político. O Poder Judiciário tem interferido em matérias de competência do Poder Legislativo.
Canela (2012)	O aumento da intervenção do Poder Judiciário no processo eleitoral decorre principalmente do fato de este Poder ser responsável pela revisão constitucional.
Bitencourt (2013)	Devido a seu caráter local e sua regra de composição, o TRE está mais suscetível às inclinações político-partidárias locais.
Costa (2013)	(1) A instituição da Justiça Eleitoral contribuiu positivamente para a confiabilidade do processo eleitoral, bem como para o fortalecimento da democracia brasileira; (2) Mesmo que a Justiça Eleitoral atue a partir de atos normativos, ela pode inovar e propor novas leis mesmo não sendo interpelado por outros poderes. Isso, as vezes, pode ser considerado excesso da Justiça Eleitoral.

Fonte: elaboração dos autores, 2013.

Os argumentos são bastante variados, no entanto deve-se salientar algumas aproximações. O primeiro deles é observar o processo de intervenção do judiciário como saudável para democracia e para o fortalecimento da representação política (Steibel, 2007; Shirado, 2008; Costa, 2013). Outro argumento comum nos trabalhos analisados é o de que controle de constitucionalidade influencia positivamente a judicialização eleitoral (Pozzobon, 2009; Zauli, 2011; Canela Junior, 2013).

Do ponto de vista da judicialização enquanto ação do Poder Judiciário que visa a alterar o *status quo* de uma determinada decisão política, Marchetti e Cortez (2009) dão uma grande contribuição para o debate sobre o fenômeno. Eles analisam a judicialização das regras da competição eleitoral levando em conta as relações de poder antes do processo de formulação de políticas públicas. O TSE não somente interpretou a lei, antes atuou enquanto um *policy-making agent*. Quando da instauração da verticalização das coligações e sua posterior derrubada pelo Poder Legislativo, ocorreu o processo de transformação de uma *policy* em uma *polity* (processo pelo qual uma regra de competição eleitoral se transformou em norma constitucional). Essa maneira de analisar a judicialização tem como objetivo mostrar que o Judiciário pode alterar uma possível política pública através da

(re)formulação das regras que definirão os eleitos e, conseqüentemente mudarão os resultados dos jogos políticos.

Os estudos da Judicialização eleitoral encontra-se muito restritos a atuação do TSE. Disso resulta o fato de que foi encontrado apenas um estudo sobre o TRE: Bitencourt (2013). Este autor busca analisar as decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará para descobrir se elas beneficiariam o partido do governo. Os resultados desse estudo apontam que, no período de 1945-1965, observou-se que a atuação do TRE-PA favorecia o partido do governador, diferentemente do segundo período, o de 1982-1986, onde ele atuou de maneira mais isenta em relação ao Poder Executivo. Por fim, em nossa última análise apresentamos as conclusões dos estudos analisados, segundo descrição do quadro abaixo.

QUADRO 4. Conclusões

Steibel (2007)	(1) O direito de resposta é um fenômeno pouco estudado que está relacionado tanto a judicialização da política quanto da judicialização das relações sociais; (2) O direito de resposta é um mecanismo de punição e premiação célere, mas que possui brechas legais.
Marchetti (2008b)	A judicialização eleitoral é possível no Brasil devido aos aspectos institucionais do modelo de governança eleitoral adotado (concentração de atividades no TSE; exclusão do Legislativo na indicação dos membros do Órgão Eleitoral; e a seleção de membros que já sejam membros de outra instituição). A confluência desses fatores permitem a revisão constitucional e a supremacia dos tribunais (TSE e STF) nesse processo.
Shirado (2008)	A atuação política do TSE e do STF quanto à infidelidade partidária resultou no fortalecimento da representatividade via processo de judicialização da política.
Marchetti e Cortez (2009)	(1) O ativismo judicial da Corte Eleitoral (TSE) indica insatisfação a respeito das regras de funcionamento da competição política no Brasil; (2) O feito da verticalização foi contrário ao que se esperava, ao invés dos partidos políticos se nacionalizarem eles optaram por abster-se das disputas nacionais e montaram bases políticas locais.
Shirado (2009)	A judicialização eleitoral não logrou êxito quanto à moralidade no processo de registro de candidaturas.
Pozzobon (2009)	(1) O judiciário brasileiro (pós-redemocratização) tem atuado de maneira proativa; (2) O ativismo judicial não pode ser abusivo, sendo necessário um sistema de segurança jurídica que mantenha definido os espaços de competências.
Zauli (2011)	(1) O mecanismo de consulta aos tribunais eleitorais tem permitido o avanço da judicialização eleitoral no país; (2) A legitimidade do Poder Judiciário em revisar decisões, além de gerenciar o processo eleitoral é um importante mecanismo para o bom funcionamento da democracia.
Canela (2012)	O poder judiciário deve ser considerado um árbitro imparcial no processo de conflito político-partidário.
Bitencourt (2013)	No período de 1945-1965 observou-se que a atuação do TER-PA favorecia ao partido governamental, diferentemente do segundo período, o de 1982-1986, onde ele atuou de maneira mais isenta em relação ao poder executivo.

---

Costa (2013)	(1) A Justiça Eleitoral, mediante atos normativos, vem alterando os padrões de competição política no país. Isso deve ser analisado com mais rigor, na medida em que a instituição não possui autoridade constitucional para tal; (2) Eliminar os cidadãos dos debates judiciais é limitar a democracia..
--------------	--

---

Fonte: elaboração dos autores, 2013.

Alguns desses estudos possuem resultados muito importantes que permitem dimensionar aspectos específicos da Judicialização Eleitoral. Marchetti e Cortez (2009) salientam que o resultado da verticalização das coligações surtiu efeito contrário ao esperado pelos magistrados. Isso indica que os analistas devem se debruçar analiticamente tanto no momento da implementação da lei, mas principalmente nos impactos que delas poderão resultar. Outro importante resultado é o de Bitencourt (2013), que observou dois padrões de atuação do TRE-PA, onde no primeiro deles o judiciário beneficiava o partido do governo, enquanto que no segundo período atuou de maneira mais imparcial. Isso remonta ao fato de que o Judiciário Eleitoral possui interesses específicos e que, em função disso, ele pode beneficiar atores específicos. Logo, qualquer estudo dessa natureza não pode, nem deve, estudar o Judiciário enquanto um ator neutro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Os estudos sobre a judicialização eleitoral no Brasil são bastante reduzidos, não contam com uma agenda de pesquisa abrangente. Os objetos de estudo da judicialização eleitoral, também são poucos. Normalmente focam no TSE e no STF. As demais instituições que formam a Justiça Eleitoral do país não são alvos de estudos sistemáticos por parte da ciência política brasileira. E esses estudos acabam, por vezes, voltando-se para si mesmo e a legislação de suas competências, tais como a sua autoridade em matéria de revisão constitucional.

No entanto, a maioria dos estudos analisados sobre a temática possuem um núcleo bastante homogêneo acerca de seus principais conceitos analíticos. Os que não utilizam o conceito de Governança Eleitoral servem-se do seu correlato Justiça eleitoral. Além do mais, a maioria desses estudos entendem judicialização eleitoral da mesma maneira. Isso demonstra que mesmo sendo poucos os estudos já existe certo amadurecimento teórico conceitual na agenda de pesquisa. Do ponto de vista metodológico, ao contrário, carecem de melhor sofisticação nas análises e mais criatividade, uma vez que a maioria dos estudos baseia-se principalmente na exposição das regras legais ou dos argumentos de magistrados.

Observar o controle de constitucionalidade como o principal componente que influencia a judicialização eleitoral é também reduzir o fenômeno. Novos estudos precisam atentar para a distribuição de preferências dos magistrados, bem como suas inclinações políticas. Essas podem ser respostas às omissões, mas essencialmente, esse tipo de análise requer métodos mais aprimorados. ■

---

RANULFO PARANHOS · Cientista social pela UFAL, mestre e doutor em Ciência Política pela UFPE. Professor da UFAL, pesquisador dos grupos de pesquisa Cidadania e Políticas Públicas (UFAL) e do Grupo Métodos de Pesquisa em Ciência Política (UFPE), coordenador do Curso de Graduação em Ciências Sociais UFAL.

WILLBER NASCIMENTO · Cientista social pela UFAL e mestrando em Ciência Política pela UFPE na condição de bolsista do CNPq; pesquisador dos grupos de pesquisa Cidadania e Políticas Públicas (UFAL) e Métodos de Pesquisa em Ciência Política (UFPE).

ANA CAROLINA A. DIAS · Graduanda em Ciências Sociais pela UFAL, graduanda em Direito pela Faculdade Raimundo Marinho (FRM) e integrante do Grupo de Pesquisa Cidadania e Políticas Públicas (ICS/UFAL).

ROBERTA BASTOS CARVALHO · Graduanda em Ciências Sociais pela UFAL e integrante do Grupo de Pesquisa Cidadania e Políticas Públicas (UFAL).

JOSÉ MÁRIO WANDERLEY GOMES NETO · Bacharel em Direito pela UNICAP, mestre e doutorando em Direito pela UFPE. Professor da UNICAP.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. e SANTOS, B. de S. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 01-678.
- BITENCOURT, J. G. G. Entre as urnas e as togas: justiça eleitoral e competição política no Paraná (1982-1986). *Paraná Eleitoral*, v. 2 n. 2 p. 261-282, 2013.
- BRANDÃO, R. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 175-220, maio/ago, 2013.
- CANELA JÚNIOR, O. O controle jurisdicional do processo político no Brasil. *Paraná Eleitoral*, v. 1 n. 2. p 183-1983, 2012.
- CARVALHO, E. R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 23, p. 115-126, nov, 2004.
- CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, jul, 1997.
- COSTA, T. C. Justiça Eleitoral e sua competência normativa. *Paraná Eleitoral v. 2 p. 99-114*, 2013.
- MARCHETTI, V. E. Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitoras. Tese de Doutorado (Ciências Sociais: Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2008a.
- MARCHETTI, V. E. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Dados*, 51(4), p. 865-893, 2008b.
- MARCHETTI, V. E. e CORTEZ, R. A judicialização da competição política: o TSE e as ligações eleitorais. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, no 2, Novembro, 2009, p.422-450, 2009.
- OLIVEIRA, V. E. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.º 3, p. 559 a 587, 2005.
- POZZOBON, P. H. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, N.10, p. 97-118, 2009.
- SHIRADO, N. A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros. *TRE-PR Revista Paraná Eleitoral – n.º 067*, p. 1-24, 2008.
- SHIRADO, N. Ética da legalidade & judicialização da política no estudo da vida progressa e da moralidade para o exercício de mandato eletivo. *TRE-PR Revista Paraná Eleitoral – n.º 071*, p. 1-19, 2009.
- STEIBEL, F. Direito de resposta e judicialização da política na propaganda política brasileira. *Rastros – Revista do Núcleo de Estudos de Comunicação*. Ano VIII – No 52 – p. 8-62 – Outubro, 2007.

VALLINDER, T. When the Courts Go Marching In: VALLINDER, T. & TATE, C. N. *The global expansion of judicial power: the judicialization of politics*. New York: New York University, 1995.

VALLINDER, T. & TATE, C. N. *The global expansion of judicial power: the judicialization of politics*. New York: New York University, 1995.

ZAULI, P. H. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. *Rev. Bras. de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 102, p. 255-289, jan./jun, 2011.



# Competição eleitoral e controle das candidaturas: uma análise das decisões do TSE

VITOR MARCHETTI

## INTRODUÇÃO

■ As teorias “minimalistas” definem regimes democráticos como sistemas em que a competição política se dá pelo mecanismo do voto. Regimes democráticos, nessa perspectiva, são avaliados pelo desenvolvimento do mercado eleitoral. A questão é que esses mercados não funcionam pelo suposto equilíbrio do *laissez-faire* liberal. O desenvolvimento desse mercado passa pela intervenção de instituições reguladoras visando garantir aos atores envolvidos (competidores e eleitores) confiança nas regras e em seus resultados.

A definição das condições impostas aos indivíduos para participarem ativamente na política é central na definição da natureza dos regimes representativos. Dahl (1971) toma a livre elegibilidade como um das características fundamentais para a consolidação de um regime poliárquico. Santos (1998) adiciona a dimensão de controle da oferta no mercado eleitoral como uma dimensão fundamental para o entendimento da transição de regimes oligárquicos rumo a consolidação das poliarquias. Segundo o autor, o controle da oferta de candidatos serviu como instrumento para manutenção de regimes oligárquicos mesmo em contextos de elevada participação.

O pressuposto normativo desse trabalho, portanto, é o de que os regimes democráticos são caracterizados pelo funcionamento de um mercado eleitoral. Trata-se de uma decorrência da visão minimalista da democracia, segundo a qual a democracia é um regime político que seleciona suas elites governantes por meio da competição eleitoral (Schumpeter, 1950) e que o perfil desse controle pode ser determinante para o perfil da própria poliarquia.

Przeworski (1994) argumenta que democracia é um regime que institucionaliza a incerteza, ou seja, garante que os resultados do processo eleitoral não sejam conhecidos de antemão. O indicador mais significativo de consolidação democrática, nesta perspectiva, seria a alternância de poder no longo prazo, o que significaria que os partidos aceitam perder eleições.

A explicação para a adesão dos líderes políticos ao regime democrático seria o cálculo estratégico por parte das principais forças políticas. Nas palavras do autor:

“(...) algumas instituições, em determinadas condições, oferecem às forças políticas relevantes uma perspectiva de satisfação futura de seus interesses e isso é suficiente para incentivá-las a aceitar resultados imediatos desfavoráveis. As forças políticas aceitam derrotas atuais porque acreditam que a estrutura institucional, organizadora da competição democrática, permitirá que elas realizem seu futuro” (Przeworski, 1994, p. 37). (grifo nosso).

A passagem acima sugere que a variável central que define o cálculo das principais lideranças políticas é o desenho institucional que regula o processo eleitoral.

Esta definição da democracia, contudo, diz muito pouco sobre as condições para que esta competição pelo voto ocorra de forma minimamente justa e eficiente. Neste sentido, Dahl (1997) acrescentou outra característica típica dos sistemas democráticos, a saber: a responsividade. No longo prazo, as democracias serão responsivas se a grande maioria dos cidadãos tiver condições de: 1) formular suas preferências; 2) expressar suas preferências individuais e coletivas e 3) ter suas preferências igualmente consideradas pelos tomadores de decisões.

Neste sentido, o autor formula uma série de fatores que seriam necessários para o desenvolvimento de um regime poliárquico. Nestes regimes existem mecanismos institucionais que asseguram: liberdade de formar e participar de organizações coletivas; liberdade de expressão; direito de voto; direito de disputar apoio; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas e processos decisórios que dependam das eleições e de manifestações de preferências da sociedade.

Em outros termos, a discussão levada a cabo por Dahl (1997) incorpora um adjetivo aos regimes democráticos, a representatividade. Assim, estaria acrescida uma série de pré-requisitos para que um regime político seja considerado democrático. Uma simples leitura dos pontos levantados acima demonstra que não há um mecanismo central que garanta as condições formais para o

estabelecimento dos direitos dos cidadãos em regimes efetivamente poliárquicos. Em última instância, as instituições políticas de uma sociedade não seriam suficientes para garantir o ambiente propício para o exercício efetivo do voto. Imprensa plural, garantia do cumprimento das leis, cidadãos minimamente educados e capazes de formular preferências sob políticas públicas e parlamento institucionalizado seriam alguns exemplos de outros requisitos.

Para nossos fins, é importante ressaltar duas dimensões em particular: o direito de voto e o direito de disputar o apoio. Estes dois elementos respondem, partindo do suposto de que regimes democráticos têm como base o desenvolvimento do mercado eleitoral, à demanda e oferta, respectivamente.

No geral, o nível de democracia de um determinado regime é inferido a partir da ótica da ampliação do sufrágio. Na Poliarquia, Dahl (1997) define o grau de inclusão de um regime democrático como um dos elementos definidores dos regimes em que o ideal do governo do povo é atingido. Regimes poliárquicos são aqueles em que há um alto grau de participação da sociedade no processo eleitoral e está assegurado o direito a contestação pública. Trata-se de regimes altamente popularizados e liberalizados. As instituições políticas deveriam garantir o maior grau de competição entre governo e oposição pelo voto do eleitor e expansão do número de atores que terão suas preferências consideradas pelas decisões governamentais.

Santos (1998) chama atenção para os requisitos para concorrer pelo voto do eleitor como uma importante variável na definição da natureza dos regimes políticos. A preocupação do autor é entender os determinantes da estabilidade democrática. Na visão de Santos, a transição de regimes não deve ser tomada pela dualidade absolutismo/democracia. A ruptura de regimes autoritários inauguraria um tipo de regime representativo, que pode ser do tipo oligárquico ou democrático com características e dinâmicas próprias. O autor apresenta, então, “a lei de ferro da insatisfação poliárquica: quanto mais heterogênea a sociedade e homogênea sua classe política, maior o paradoxal hiato entre a adesão à mecânica da democracia e o repúdio à sua operação poliárquica”.

Em outros termos, quanto maior a assimetria entre a classe política e o demos, maior seria a insatisfação com a democracia. Esta seria a distinção central entre regimes representativos oligárquicos e os de natureza democrática.

O ponto do autor é que esse distanciamento entre a base da representação e os agentes que exercem o poder decisório não é decorrente apenas da amplitude do sufrágio, mas também da dimensão do “controle” (de quem pode ser eleito), isto é, dos requisitos para a elegibilidade e inelegibilidade. Nas palavras do autor:

Com poucas discrepâncias, sem significado político substantivo, é possível afirmar: quanto maior a população e, em consequência poliárquica, maior o eleitorado, menor a elegibilidade dos cidadãos, independente do grau de institucionalização do conflito político, isto é, da efetiva vigência do princípio operacional de garantias mútuas. À virtualidade constante de retorno à pré-poliarquia, sem violência institucional, acrescente-se agora a tendência endógena à oligarquização não-micheliana das democracias; não só pela via da burocratização dos partidos, mas, necessariamente, pelos limites internos ao tamanho da representação e, conseqüentemente da elegibilidade. (Santos, 1998)

O bem maior para as instituições reguladoras da competição política é a garantia da lisura do processo eleitoral. A legitimidade do resultado das urnas é condição *sine qua non* para que as principais forças políticas aceitem os resultados eleitorais. Vale ressaltar que, o tamanho da oferta (requisitos para a elegibilidade) é variável chave no que diz respeito às oportunidades de grupos políticos relevantes vencerem as eleições. Só há chance de disputa na medida em que os grupos políticos estão aptos a disputar eleições.

Este trabalho pretende fazer a análise de uma base de dados ainda pouco explorada pelas pesquisas acadêmicas no Brasil. Trata-se das informações sobre o cancelamento de registro de candidatos e cassação de mandatos.

Durante a construção dessa base nos deparamos com diversas dificuldades, dentre elas a grande diversidade de instrumentos processuais. Alguns dos principais são: Recurso Especial Eleitoral (Respe), Recurso Ordinário (RO) e os Recursos Contra Expedição de Diploma (RCED).

A principal via é, sem dúvida, o Respe. Por meio dele, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) uniformiza a jurisprudência das instâncias inferiores e dá a decisão final sobre processos que se iniciaram no Juizado Eleitoral – no caso de prefeitos e vereadores – ou nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) – no caso de governadores, senadores, deputados estaduais e federais.

Optamos por trabalhar apenas com os Respes por entendermos que ele já nos oferecia uma amostra adequada do perfil das decisões do TSE sobre cassação de mandatos e cancelamento de candidaturas. Temos assim os dados de 654 decisões referentes a oito eleições: quatro eleições municipais (1992, 1996, 2000 e 2004) e quatro eleições nacionais/estaduais (1990, 1994, 1998 e 2002).

É importante sublinhar que, apesar de ser bastante significativo, esse universo de decisões não expressa a totalidade de decisões do TSE no período. O sistema de

catalogação e publicação das decisões do TSE é bastante precário, principalmente para decisões anteriores a 2002, quando parece ter se iniciado um trabalho de modernização e organização das informações do Tribunal. As decisões que serão aqui analisadas foram levantadas *in loco* com a ajuda de funcionários da própria casa.

Trabalharemos, portanto, com uma amostra bastante significativa apesar de não representar a totalidade dos Recursos ao TSE. São duas as razões para isso: 1) a escolha de apenas um instrumento processual e 2) a precariedade do sistema de catalogação e publicação das decisões do TSE<sup>1</sup>.

A apresentação desses dados será feita seguindo essa divisão: 1) perfil da amostra, 2) perfil dos atores envolvidos (quais os autores responsáveis por provocar a Justiça Eleitoral), 3) perfil das alegações (considerando o quadro normativo, quais as principais alegações que chegam à Justiça Eleitoral) e 4) perfil das decisões (como decidem os TREs e o TSE quando provocados).

#### PERFIL DA AMOSTRA

■ Os dados sugerem que a busca pelo Judiciário é um fenômeno disseminado pelo país, não havendo concentração relevante de processos pelo recorte regional. Ou seja, não é possível inferir que, por exemplo, a eleições no sudeste são mais judicializadas do que as eleições no nordeste.

TABELA 1. Região de origem dos Recursos eleitorais (Respe) que ingressaram no TSE entre 1990 e 2004.

Região	% no TSE	% do total de vagas eletivas (N)
SE	34%	32% (18976)
NE	30%	32% (19174)
S	13%	21% (12733)
CO	12%	7% (4161)
N	10%	8% (5069)

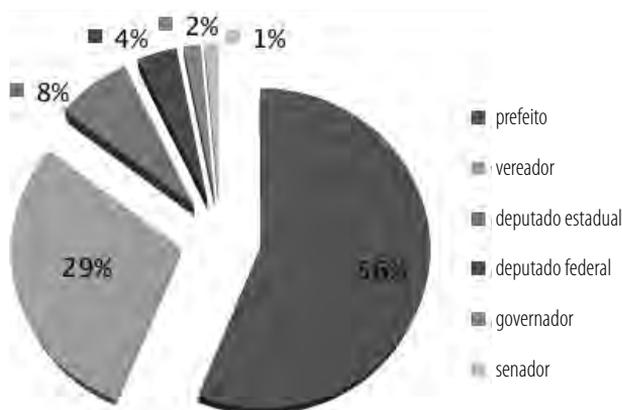
1 Apesar do sistema de busca e armazenamento eletrônico do Tribunal ter melhorado muito nos últimos anos, ainda é um desafio para o pesquisador levantar informações quantitativas confiáveis, principalmente em perspectiva histórica.

A região de origem dos Recursos foi comparada com o volume de vagas eletivas em disputa em cada região (soma das vagas de vereadores, prefeitos, deputados estaduais, federais, senadores e governadores). O pressuposto é que em uma distribuição normal o volume de Recursos de uma Região seja proporcional ao número de vagas (e, portanto, candidatos) em disputa.

Confrontando esses dados não é possível afirmar que qualquer região tenha apresentado um grande desequilíbrio entre o volume de recursos e as vagas em disputa. A busca pela Justiça Eleitoral pareceu ter a mesma intensidade em todas as regiões, com sinais de ser um pouco maior na região Sul e um pouco menor na região Centro-Oeste. Nada, porém, que mereça destaque ou aprofundamento.

Como já foi dito, nossa amostra cobre oito eleições entre 1990 e 2004. São quatro eleições municipais (prefeitos e vereadores) e quatro eleições nacionais/estaduais (presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais). Dos Recursos que ingressaram no TSE os cargos em disputa estão distribuídos conforme o gráfico abaixo.

GRÁFICO 1. Distribuição dos recursos no TSE por cargo em disputa



O único cargo em que não houve recurso ingressando no TSE no período foi para presidente da República. O destaque fica para o grande número de Recursos que chegaram ao TSE envolvendo as eleições para prefeito, 56% da nossa amostra. Quando observamos o número de vagas disponíveis para cada cargo e comparamos com o volume de Recursos que chegaram ao TSE, fica mais evidente que as disputas pelos Executivos municipais apresentaram maior probabilidade de que a competição chegasse até a última instância da Justiça Eleitoral.

TABELA 2. Distribuição dos recursos no TSE em relação ao número total de vagas eletivas por cargo

<b>Cargo</b>	<b>% de recursos no TSE</b>	<b>% do total de vagas eletivas</b>	<b>diferença</b>
Vereador	29,4%	88,52%	-59,2%
Prefeito	56,1%	8,68%	47,4%
Deputado estadual	7,5%	1,76%	5,7%
Deputado federal	4,0%	0,85%	3,1%
Senador	1,4%	0,13%	1,2%
Governador	1,7%	0,04%	1,6%

Partindo daquele mesmo pressuposto, de que um maior número de vagas em disputa pode guardar relação com o volume de Recursos que chegam à Justiça Eleitoral, comparamos o peso dos cargos em disputa sobre nossa amostra. Essa comparação foi possível porque estamos diante de uma amostra formada por um mesmo número de eleições (quatro) para cada cargo.

A diferença entre o volume de Recursos e o total de cargos em disputa para vereadores e prefeitos chama a atenção. Representando mais de 88% dos cargos em disputa os Recursos que ingressaram no TSE envolvendo candidatos ao Legislativo municipal representam menos de 30%. A proporção é invertida quando se trata da disputa para prefeito, representa pouco mais de 8% dos cargos eletivos no país e 56% dos Recursos eleitorais que ingressaram no TSE.

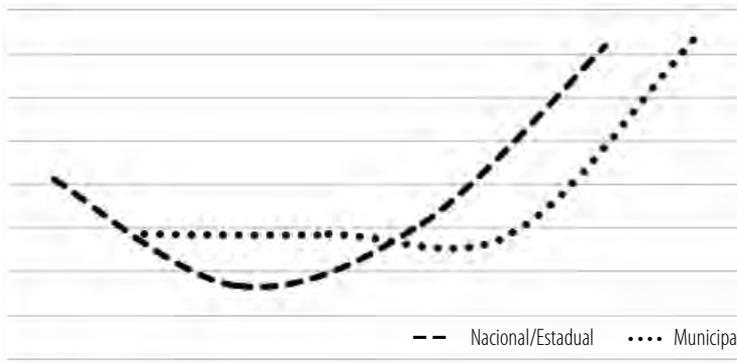
Há duas possíveis explicações para esse quadro, que podem ser complementares. A primeira é que as candidaturas para vereador têm fôlego mais curto, limitando sua capacidade de levar o Recurso Eleitoral até a última instância. Uma particularidade da estrutura da Justiça Eleitoral brasileira pode contribuir para esse cenário. Diferentemente das eleições para deputados, senadores e governadores, a primeira instância das eleições municipais não são os TREs. Dessa maneira, há um nível a mais que os competidores municipais precisam percorrer para chegarem à última instância. Uma possibilidade a ser pesquisada é que, para esses casos, os TREs funcionem como última instância recursal.

Outra possível explicação é que, no contexto das eleições municipais, as disputas para o Executivo acabam concentrando os recursos financeiros e institucionais dos partidos políticos elevando o nível de competitividade e, conseqüente,

umentando o volume de Recursos à Justiça Eleitoral. Fazendo chegar um grande volume de litígios ao TSE.

Outro fenômeno que nossa amostra permite avaliar é o crescimento do volume de Recursos Eleitorais entre 1990 a 2004. Como já anunciamos na introdução, é possível que esse aumento de Recursos esteja impactado pela crescente tendência de maior normatização da competição eleitoral. Fenômeno esse que é produto tanto do avanço da legislação específica – no sentido de tipificar mais condutas como criminosas – como das Resoluções produzidas pelo próprio TSE – no sentido das interpretações judiciais criativas que acabam inserindo novos parâmetros no quadro normativo.

GRÁFICO 2. Evolução dos recursos ao TSE



As duas últimas eleições analisadas aqui, 2002 e 2004, marcam um crescimento bastante forte dos Recursos que ingressaram no TSE. Há fortes indícios de que esse crescimento se intensificou ainda mais nas eleições posteriores, esperamos que estudos futuros possam comprovar esse fenômeno.

## PERFIL DOS ATORES ENVOLVIDOS

■ Esta seção tenta medir qual é o perfil dos atores que provocaram a Justiça Eleitoral ao longo da competição político-partidária no período. A análise desse perfil pode indicar o tipo de conflito político que chega aos tribunais. A questão é entender se a procura pela via judicial resulta de uma ação de uma instituição não política ou o recurso aos tribunais eleitorais aparece como um instrumento adicional na competição pelo voto.

Os dados utilizados sugerem que a busca pelo Judiciário ocorre especialmente em função da ação de atores políticos questionando práticas de campanha eleitoral de seus concorrentes – 58% dos recursos eleitorais. Em seguida, aparece o Ministério Público Eleitoral, reforçando o papel da instituição na proteção do bem público que é a lisura do pleito eleitoral (Arantes, 2002). Por último, existem ações por parte dos próprios candidatos contra decisão da Justiça Eleitoral de primeira instância. Esses recursos têm origem na negativa da própria Justiça Eleitoral no momento do registro das candidaturas. Trata-se de uma dimensão que poderia ser tomada como expressão da burocratização dos registros de candidatos. Mais à frente voltaremos ao tema.

GRÁFICO 3. Distribuição dos recursos no TSE em relação ao perfil da disputa judicial



A dinâmica da intervenção do TSE na competição política é uma resposta da ação dos próprios competidores. Isto significa que a via judicial pode ser tomada como arma para maximizar o número de votos por meio de uma estratégia que considera a Justiça Eleitoral como mais um palco no cenário competitivo.

Outro fator relevante para entendermos a dinâmica da atuação do TSE diz respeito ao perfil partidário-ideológico dos atores que recorrem com mais frequência à via judicial<sup>2</sup>. A Tabela 4 identifica os partidos políticos por campos ideológicos, revelando o campo dos candidatos que tiveram seus registros/candidaturas questionados judicialmente e os responsáveis pela provocação judicial.

Uma dificuldade de nossa classificação é a maneira como as candidaturas são identificadas nos Recursos Eleitorais. Já é ponto pacificado no TSE que, durante as disputas eleitorais, as coligações formam “partidos temporários”. Na prática,

2 Optamos pela definição mais simples dos campos ideológicos (esquerda, centro, direita) presente na classificação utilizada por Krause, Dantas e Miguel (orgs.) (2010).

é como se o partido político que se coligou deixasse de existir naquele período, naquela disputa específica, para ceder lugar a um novo partido fruto da coligação que firmou. Por essa razão, não é possível identificar os partidos políticos dos requerentes e requeridos do recurso eleitoral, apenas a coligação à qual pertencem. Há precedentes, inclusive, que não conheceram de Recursos promovidos por partidos individuais quando coligado em um determinado pleito.

Nossa classificação considerou, portanto, o campo político predominante dentre os partidos coligados. Desse modo, essa classificação pode conter algumas imprecisões, ainda assim, optamos por mantê-la em função dos sinais que ela apresentou.

Outra importante observação é o grande número de campos ideológicos não identificados na pesquisa. Para o grupo “candidaturas *sub judice*” não foi possível identificar o campo ideológico de 65% dos Recursos. Para o grupo “autor da ação judicial” não foi possível identificar o campo de 36% dos Recursos. Além disso, nesse grupo, não se aplica a classificação para 42% dos Recursos por se tratarem de ações em que a outra parte era o Ministério Público ou a Justiça Eleitoral.

É grande o número de não identificados por duas razões: 1) pela simples ausência de referência aos partidos e/ou coligações dos candidatos e 2) pela frequente referência ao nome da coligação, omitindo os partidos que as compõem. As porcentagens de cada campo ideológico, portanto, referem-se apenas ao total de partidos identificados na análise: 35% do grupo “candidaturas *sub judice*” e 64% grupo “autor da ação judicial”

TABELA 3. Distribuição dos Recursos eleitorais (Respe) por Campo político-partidário

<b>Campo Político</b>	<b>Candidatura sub judice</b>	<b>Autor da ação judicial</b>
Direita	48%	44%
Centro	36%	33%
Esquerda	15%	23%

A tabela acima mostra que os partidos no campo político da direita foram os principais responsáveis pelo volume de Recursos à Justiça eleitoral, 44%. O mesmo cenário é válido para os partidos que tiveram seus mandados questionados, 48% da direita. É preciso reconhecer, porém, que não há a predominância de nenhum campo político provocando a Justiça Eleitoral.

Uma possível ponderação a esse equilíbrio é que nossos dados tratam de um período em que o volume de candidaturas lançadas pelo campo político da esquerda estava ainda em ascensão. Por essa razão, não seria descabido considerar que os campos de centro e o de direita lançaram muito mais candidatos do que a esquerda. Os dados trazidos por Dantas (2013) comprovam que a capilarização dos partidos de esquerda é fenômeno mais recente na política brasileira. Como nossos dados terminam em 2004, esse fenômeno ainda estava em marcha. Os 38% de ações promovidas pelo campo da esquerda, portanto, representa que as candidaturas desse campo recorreram mais à arena judicial do que os outros campos no período.

## PERFIL DAS ALEGAÇÕES

■ Uma vez traçado o perfil dos atores que levam o conflito político-eleitoral à Justiça Eleitoral, o próximo passo é analisar qual legislação eleitoral serve como base para esta ação.

A competição político-partidária no Brasil possui três fontes normativas principais: 1) Constituição Federal (CF), 2) Legislação infra-constitucional (Lei complementar e Lei ordinária) e 3) Resoluções da Justiça Eleitoral.

A Constituição determina nortes mais gerais para a coordenação da competição eleitoral. Os capítulos IV (Dos direitos políticos) e V (Dos partidos políticos) são dedicados exclusivamente ao tema, definindo, entre outras coisas, algumas condições para o alistamento eleitoral e critérios para elegibilidade e inelegibilidade. São nesses artigos que o voto para o analfabeto foi garantido, ainda que tenha sido vetada a possibilidade para sua candidatura.

Da legislação infra-constitucional ganha destaque a Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades). Foi ela que avançou nos detalhes deixados, propositalmente, em aberto pelo legislador constitucional e especificaram algumas exigências para competidores político-partidários e definiram outras punições aos jogadores políticos.

Dentre as Leis ordinárias destacam-se as leis 9069/95 (Lei dos Partidos) e 9504/97 (Lei das Eleições). A primeira veio regulamentar a criação, o registro e o funcionamento dos partidos políticos e a segunda veio terminar a atualização do Código Eleitoral de 1965. Outra lei ordinária que merece destaque é a 9840/99 que acrescentou um parágrafo na Lei das Eleições definindo punições à captação ilícita de sufrágio (mais à frente trataremos melhor dessa questão).

Segue uma representação de qual o nível hierárquico das alegações centrais que chegaram ao TSE no período.

GRÁFICO 4. Nível hierárquico da Legislação envolvida no Recurso eleitoral (Respe)



Nota-se que há um predomínio razoável da Lei das Inelegibilidades (LC 64/90), 45%. É natural fosse assim, afinal ela é um marco importante para a competição eleitoral. Entendemos, porém, que esse cenário seria um pouco diferente se já tivéssemos avançado para as eleições seguintes (2006, 2008 e 2010). As leis ordinárias que definiram as condutas dos agentes públicos no contexto da reeleição e a tipificação da captação ilícita de sufrágio, certamente ocuparão um papel mais central nas demandas recebidas pela Justiça Eleitoral.

Se considerarmos apenas as eleições municipais de 2004, por exemplo, essas duas legislações foram responsáveis por 49% dos Recursos que chegaram ao TSE. É possível afirmar que o processo de consolidação da legislação eleitoral não terminou e que ainda está em curso uma ampliação das tipificações de condutas.

Vale destacar, ainda, que 24% dos Recursos que chegaram ao TSE exigia que seus ministros fossem ao texto constitucional para decidir sobre a questão. Esse não é um número desprezível, e também pode ser sinal dessa consolidação inacabada.

Outro dado interessante é o que revela o perfil da legislação envolvida no Recurso eleitoral. Notamos que, para além das questões que envolviam alguma denúncia de ilícito, parte das ações na Justiça Eleitoral decorria de questões formais/administrativas. Nessa categoria estão, por exemplo, as exigências documentais para a filiação partidária e para o registro de uma candidatura. Note-se que no Gráfico 3 revelamos que 11% dos Recursos que chegaram ao TSE tinham como partes o candidato e a própria Justiça Eleitoral, todas elas reflexo dessas exigências formais/administrativas.

GRÁFICO 5. Perfil da Legislação envolvida no Recurso eleitoral (Respe)



Além dos “ilícitos” e das questões “formais/administrativas” criamos uma terceira categoria para tratar de uma situação muito pontual, os casos envolvendo os candidatos que tiveram suas contas rejeitadas no exercício de funções ou cargos públicos. Apesar de ela envolver a punição de casos clássicos de improbidade administrativa, também acabou afetando aqueles que não cometeram crimes, mas que deixaram de cumprir certas formalidades no exercício de suas funções. Por isso, sua natureza ambígua, podemos estar diante de ilícitos ou de questões formais.

Abaixo é possível acompanhar a evolução do perfil da legislação envolvida no Recurso Eleitoral.

GRÁFICO 6. Evolução do perfil da Legislação envolvida no Recurso eleitoral (Respe) – nível nacional/estadual

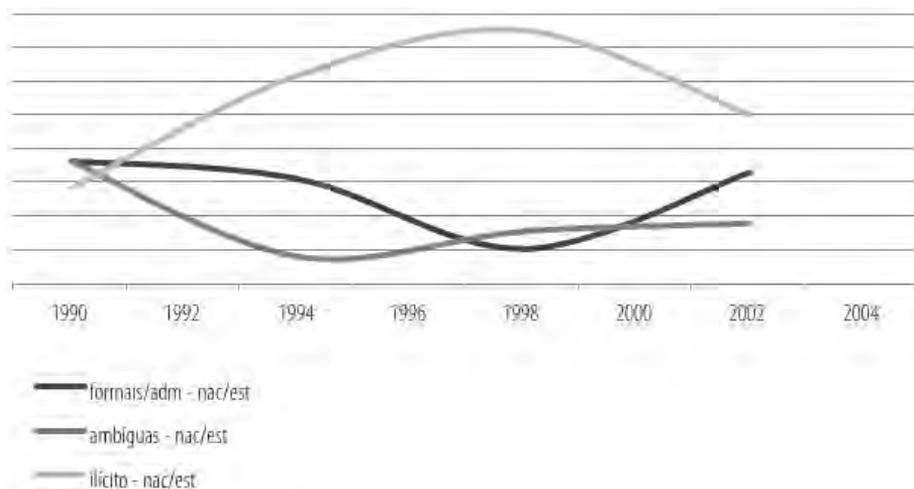
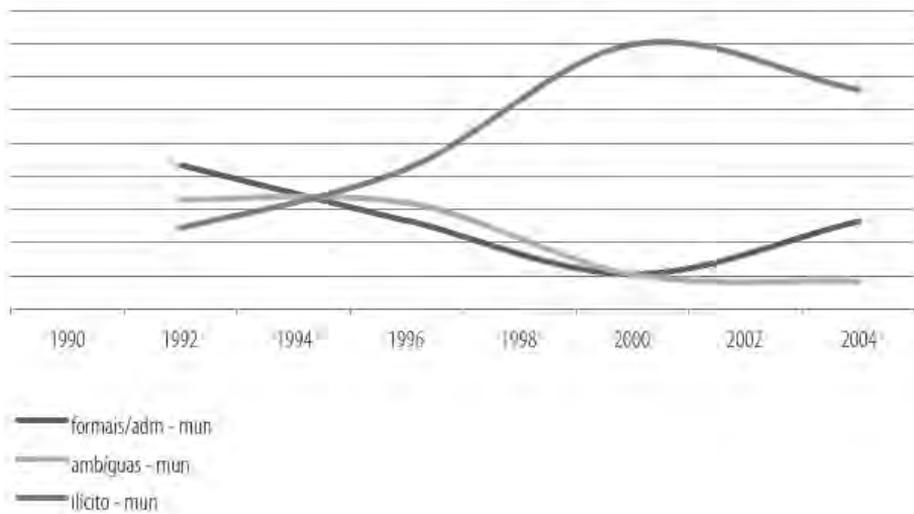


GRÁFICO 7. Evolução do perfil da Legislação envolvida no Recurso eleitoral (Respe) – nível municipal



Nas primeiras eleições que avaliamos (1990 e 1992) a proporção de questões formais era maior do que as que evoluíam ilícitos. Esse cenário vai mudando e os Recursos Eleitorais que envolviam denúncias de ilícitos vai crescendo com força. Em 1998 e 2000 chegou a responder por 80% dos Recursos que chegaram ao TSE.

Nas duas últimas eleições analisadas (2002 e 2004) a retomada do crescimento de Recursos envolvendo questões formais pode ser explicada pela grande presença de casos de analfabetismo dos candidatos e de desincompatibilização de cargos públicos dentro dos limites exigidos pela lei. Os casos de ilícitos, porém, ainda permanecem como maioria. Uma última observação, é o grande declínio de Recursos envolvendo a questão das Contas rejeitadas. Uma possível explicação para esse fenômeno é que os gestores ou aqueles que estavam em cargos públicos passaram a adotar medidas preventivas mais eficientes para terem suas contas aprovadas.

Feita essa avaliação, podemos agora abrir esses perfis para identificar o tipo de infração específica envolvida nas diferentes eleições.

TABELA 4. Tipos de infração alegadas nos Recursos Eleitorais por nível federativo das eleições

<b>Tipo de infração</b>	<b>Municipal %</b>	<b>Nacional/Estadual %</b>
Contas rejeitadas	18,0%	20,4%
Captação ilícita de sufrágio	17,1%	4,1%
Abuso de poder político e econômico	16,8%	25,5%
Conduta vedada a agente público	8,9%	9,2%
Condenado anteriormente	8,0%	3,1%
Desincompatibilização	6,6%	8,2%
Analfabetismo	4,2%	2,0%
Parentesco na sucessão	4,9%	1,0%
Filiação partidária	3,5%	5,1%
Mandato cassado anteriormente	2,7%	4,1%
Candidato à reeleição presente em inauguração	2,4%	0,0%
Outros	6,9%	17,3%

Dentre os Recursos eleitorais em eleições municipais 52% tratam de uma dessas três questões: “contas rejeitadas”, “captação ilícita de sufrágio” e “abuso de poder político e econômico”. Para as eleições nacionais/estaduais, a principal diferença é o pequeno número de casos envolvendo a “captação ilícita de sufrágio”.

Essa diferença pode ser explicada por duas razões complementares: 1) a legislação que tipificou esse crime é de 1999, por isso em nossa amostra temos duas eleições municipais sob sua vigência (2000 e 2004) e apenas uma nacional/estadual (2002) e 2) para as eleições nacionais/estaduais há um volume maior de Recursos alegando “abuso de poder político e econômico”, o que pode indicar que nesse nível federativo os competidores ainda não tinham incorporado a “captação ilícita de sufrágio” como um instrumento que poderia ser muito mais impactante no jogo competitivo. Apenas para comprovar esse entendimento, somente 10% dos Recursos que chegaram ao TSE no ano de 2002 envolvia essa nova lei.

A captação ilícita de sufrágio é uma legislação fruto de uma iniciativa popular que foi encampada, dentre outras organizações, pela CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil); OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), e ABONG (Associação Brasileira de ONGs).

O seu objetivo era facilitar o cancelamento do registro de candidatos, ou a cassação dos mandatos dos já eleitos, quando da comprovação de que houve uma tentativa de captação ilícita de sufrágio.

A compra de votos já era atitude passível de punição pela legislação eleitoral. O artigo 299 do Código Eleitoral de 1965 determina que “dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto” pode gerar pena de reclusão de até quatro anos e pagamento de multa.

O novo artigo aprovado em 1999 não revogou este parágrafo, mas alterou o sentido da lei, os procedimentos em relação ao ato e os efeitos de sua comprovação. Entendemos que ela trouxe para a esfera da Justiça Eleitoral algo que até então fluía pela Justiça Criminal. A possibilidade de punição por uma via não penal trouxe flexibilidade processual.

Para que o ato da compra de votos fosse, até então, caracterizado, era fundamental cumprir três etapas processuais: 1) provar que houve a fraude, 2) provar que a fraude distorceu a vontade do eleitor e 3) provar que ela alterou o resultado eleitoral. A presunção da inocência preserva o candidato até que provas substanciais formassem a convicção do juiz de que era culpado, afinal o efeito da sua condenação era a privação de liberdade.

Com a nova lei a questão passa a ser tratada, também, pela Justiça Eleitoral. Agora, uma possível tentativa de compra de voto poderá gerar, antes de qualquer implicação penal, efeitos políticos para os supostos envolvidos. Para que o registro de um candidato seja cancelado, ou seu mandato seja cassado, basta que se comprove que houve intenção de captar ilicitamente o sufrágio.

Por fim, vale a pena destacar o elevado volume de Recursos que foram classificados como “outros”. Essa categoria é uma boa medida de como são amplas as obrigações formais e administrativas que um candidato deve cumprir para viabilizar e manter sua candidatura. Nessa categoria, por exemplo, estão questões relacionadas ao não cumprimento da idade mínima para alguns cargos eletivos, a questão do domicílio eleitoral e a questão da substituição de candidatos depois da finalização do registro.

## PERFIL DAS DECISÕES

■ Há três efeitos possíveis de uma decisão judicial para a competição política: 1) dar fundamento às alegações, cancelar o registro do candidato e declará-lo inelegível por um determinado período (a depender do ilícito envolvido), 2) dar fun-

damento às alegações e cassar o mandato daquele que já assumiu o cargo em razão de crimes eleitorais e 3) decidir que as alegações não puderam ser comprovadas ou eram infundadas, e manter o registro do candidato ou não cassar o seu mandato.

O quadro abaixo revela a frequência com que o TSE e os TREs decidiram por uma delas.

TABELA 5. Decisões dos TREs e do TSE

Decisão	TRE	TSE	Diferença
Não cassação/perda do registro	35,2%	43,7%	8,6
Perda do registro (inelegibilidade)	48,9%	41,9%	-7,0
Cassação do mandato	15,9%	14,4%	-1,5

Os TREs decidiram pela declaração de inelegibilidade ou pela cassação do mandato por crime eleitoral em quase 65% das vezes. O TSE, por sua vez, decidiu com uma frequência maior pela não cassação ou inelegibilidade, quase 44%. Não há, porém, uma diferença significativa entre a probabilidade do TSE e dos TREs em decidir de uma maneira ou de outra.

O fato que devemos destacar é que a probabilidade de um processo judicial envolvendo a competição eleitoral prosperar na Justiça Eleitoral é bastante alta. Mesmo considerando que o TSE foi um pouco mais moderado do que os TREs, as decisões que acataram as alegações foram bem mais frequentes. Não achamos exagerado afirmar que as chances de combater um oponente político-partidário na arena judicial com um resultado positivo para aquele que inicia o processo, são bastante elevadas.

Outro dado relevante é a frequência com que o TSE decide reformando a decisão anterior do TRE.

GRÁFICO 8. Decisão do TSE em relação à decisão do TRE



Apesar de a combinação dos dados da Tabela 5 com o Gráfico 8 sugerirem que a reforma da decisão se dá mais em direção a não cassação/perda do registro, uma análise mais detalhada dos dados não nos permite fazer essa afirmação.

Quando algum TRE decidiu pela não cassação/perda do registro o TSE manteve a decisão em 71% dos casos. Frequência muito semelhante se repetiu quando algum TRE decidiu pela perda do registro ou pela cassação do mandato, 70% e 73% respectivamente.

Podemos afirmar, portanto, que apesar de ser significativa a frequência com que o TSE reforma a decisão do TRE, não é possível afirmar que essa reforma segue alguma direção.

O próximo passo é medir se há alguma diferença entre as decisões dos TREs e do TSE em relação à legislação envolvida.

TABELA 6. Decisões do TSE e dos TREs em relação aos tipos de infração

Tipo de infração	Não cassação/ perda do registro		Perda do registro (inelegibilidade)		Cassação do mandato	
	TREdec	TSEdec	TREdec	TSEdec	TREdec	TSEdec
Contas rejeitadas	45,4%	53,8%	50,4%	42,9%	4,2%	3,4%
Abuso de poder político e econômico	39,3%	53,8%	39,3%	31,6%	21,4%	14,5%
Captação ilícita de sufrágio	35,7%	27,6%	14,3%	16,3%	50,0%	56,1%
Conduta vedada a agente público	65,5%	69,0%	24,1%	19,0%	10,3%	12,1%
Condenado anteriormente	14,9%	31,9%	76,6%	63,8%	8,5%	4,3%
Desincompatibilização	27,3%	29,5%	68,2%	68,2%	4,5%	2,3%
Analfabetismo	9,4%	28,1%	90,6%	71,9%	0,0%	0,0%
Parentesco na sucessão	28,6%	28,6%	42,9%	50,0%	28,6%	21,4%
Filiação partidária	12,5%	33,3%	87,5%	66,7%	0,0%	0,0%
Mandato cassado anteriormente	5,3%	26,3%	94,7%	73,7%	0,0%	0,0%
Candidato à reeleição presente em inauguração	38,5%	76,9%	61,5%	23,1%	0,0%	0,0%
Outros	32,7%	43,6%	58,2%	52,7%	9,1%	3,6%

Em primeiro lugar fica comprovada a grande transformação produzida pela lei que tipificou a “captação ilícita de sufrágio”. Por meio dela o TSE cassou o mandato do candidato vitorioso em 56% dos Recursos. A cassação do mandato ocorre em consequência do momento em que a decisão final é proferida. Como

é comum que o TSE decida apenas após o término das eleições (como veremos mais à frente) o crime eleitoral acaba alcançando o diplomado.

Ocorre que antes dessa lei era bastante frequente que casos de denúncia de compra de votos fossem tipificados como “abuso de poder político e econômico” e que a declaração de inelegibilidade do candidato não afetasse seu mandato, para tanto seria necessário mobilizar outro instrumento processual, o “recurso contra expedição de diploma”. Por conta da morosidade da decisão, o diplomado poderia ser inelegível sem que seu mandato fosse cassado.

Outros dados que chamam a atenção são as diferenças entre as decisões dos TREs e do TSE em relação a quatro infrações: 1) “condenado anteriormente”, 2) “mandato cassado anteriormente”, 3) “analfabetismo” e 4) “candidato a reeleição presente em inauguração”.

Os dois primeiros casos se destacam pela recente discussão da lei da Ficha Limpa (Marchetti, 2011). A nova lei pretende declarar a inelegibilidade daqueles que tiveram condenação judicial proferida por decisão colegiada, ainda que exista possibilidade recursal, sob a alegação de estar avaliando a vida pregressa do candidato. E os dados que temos aqui revelaram um número um pouco maior de decisões do TSE que reformaram decisões dos TREs exatamente pela constatação de que haveria ainda possibilidades recursais ao candidato. Estivesse a nova lei em vigência naquele período, o número de inelegíveis teria sido maior.

Sobre os casos envolvendo a alfabetização dos candidatos, boa parte das decisões do TSE diz respeito a um entendimento divergente com alguns TREs de que os candidatos, quando solicitados, são obrigados a fazer testes para avaliar a alfabetização ainda que tenham apresentado comprovantes de escolaridade. O TSE fixou, a este respeito, o seguinte entendimento: “a Constituição Federal não admite que o candidato a cargo eletivo seja exposto a teste que lhe agrida a dignidade” (Respe 21707).

Por fim, os casos envolvendo candidatos à reeleição que participaram em inaugurações três meses antes do pleito revelaram uma postura mais cautelosa do TSE em relação ao que seria um ato que desequilibrasse de fato a competição eleitoral. Parte dessas decisões do TSE tratava também de candidatos que participaram em inauguração fora de seus distritos eleitorais, o entendimento do TSE é o de que a regra não teria sido violada nesses casos.

O momento da decisão do TSE em relação ao momento da competição eleitoral é fundamental para garantir maior legitimidade e segurança para os resultados eleitorais. Chegar no dia das eleições com um volume grande de Recursos

ainda não analisados poderá fazer com que alguns eleitores votem em candidaturas *sub judice* elevando o grau de incerteza da competição.

GRÁFICO 8. Momento da Decisão do TSE



Com 61% dos Recursos sendo julgados depois das eleições, sendo que destes 40% após um ano dela, é de se estranhar que tenhamos tão poucas notícias de questionamentos dos resultados eleitorais.

Há, inclusive, casos em que um candidato eleito foi declarado inelegível por três anos quatro anos depois do fato gerador de inelegibilidade. Não é raro, portanto, que ação perca o seu objeto. Analisando com mais detalhes esses dados sobre o momento da decisão, é possível afirmar que boa parte da morosidade está relacionada com denúncias de ilícitos.

TABELA 7. Momento da decisão do TSE em relação ao perfil da legislação

Perfil da Legislação	Antes das Eleições	Depois das Eleições
Formais/administrativas	66%	34%
Ambíguas	67%	33%
Ilícito	16%	84%

Ainda que possamos considerar grande o volume de Recursos julgados depois das eleições envolvendo questões formais/administrativas, é o julgamento de Recursos envolvendo ilícitos que chama a atenção, 84% depois das eleições.

Como vimos, a captação ilícita de sufrágio foi uma das alegações que alcançou maior proporção de aceitação dos argumentos dos denunciadores, apenas 28% desses Recursos não terminaram com a declaração de inelegibilidade ou cassação do mandato. Isolando os dados do momento da decisão dos Recursos que alegavam captação ilícita, 98% foram proferidas depois das eleições.

O efeito disso é que vários prefeitos iniciaram seus mandatos<sup>3</sup> *sub judice* e que o resultado das urnas foi alterado em boa parte deles. É aqui que reside o fenômeno que alguns denominaram de “terceiro turno” das eleições (Noletto, 2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ O objetivo desse trabalho era fazer um esforço de análise dos dados sobre cancelamento de registros e cassação de mandatos visando iniciar uma contribuição para preencher esse vasto campo descoberto.

Tentando sumarizar nossos achados e indicar caminhos para o aprofundamento desses estudos, destacamos aqui alguns pontos:

- Há uma forte presença da competição pelos Executivos municipais na Justiça Eleitoral.
- Há sinais contundentes de que a busca pela Justiça Eleitoral está crescendo.
- A busca pela Justiça Eleitoral é feita majoritariamente por atores políticos (candidatos *vs* candidatos).
- Não é possível identificar qualquer coloração partidária nessa busca.
- Parte importante dos Recursos que chegam ao TSE envolvem questões formais/administrativas sugerindo uma forte burocratização da disputa eleitoral. Há, porém, uma predominância de Recursos que trazem denúncias de ilícitos cometidos durante a competição eleitoral.
- Dentre os possíveis tipos de infração eleitoral, três ganham destaques: “contas rejeitadas”, “abuso de poder político e econômico” e “captação ilícita de sufrágio”.
- É maior a chance da decisão sobre o Recurso eleitoral ser pelo cancelamento do registro do candidato (declarando a inelegibilidade) ou pela cassação do mandato em razão de crimes eleitorais do que pelo não cancelamento/cassação. Nos TREs 65% das decisões foram nessa direção e no TSE 56%.
- Considerando apenas as eleições de 2000, 2002 e 2004 o TSE decidiu pela cassação do mandato em 56% dos Recursos eleitorais que alegavam captação ilícita de sufrágio.

---

3 A maioria dos casos de captação ilícita de sufrágio tem relação com a disputa pelo Executivo municipal.

- As decisões do TSE são proferidas em sua maioria após as eleições (61%), muitas delas (40%) mais de um ano depois do pleito.
- Dentre as decisões mais morosas, destacam-se as que envolvem práticas ilícitas. ■

---

VITOR MARCHETTI · Cientista político, mestre e doutor em ciência social: política pela PUC-SP. Professor da graduação em Políticas Públicas e membro permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Suas pesquisas concentram-se nos temas da Governança Eleitoral e da Judicialização da política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, R. *O Ministério Público e a Política no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2002.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1999.
- DANTAS, H. Eleições municipais 2012 e o padrão de coligação entre os partidos para a disputa de prefeituras. *Cadernos Adenauer*, n. 2, p. 127-146, 2013.
- HARTLYN, J; MCCOY, J e MUSTILLO, T. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, p.15-40, 2009.
- SADEK, M. T. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação Democrática no Brasil*. São Paulo: Konrad-Adenauer, 1995.
- SANTOS, W. Poliarquia em 3D. *Dados*, vol. 41, n°2, p. 207-81, 1998.
- ALVES, J.C.M. Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades. In: Estudos de Direito Público em Homenagem a Aliomar Baleeiro, Ed. UnB, 1976.
- COUTO, Cláudio e ARANTES, Rogério. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 21, 61, p. 41-62, 2006.
- ELKLIT, Jorgen & REYNOLDS, Andrew. The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda. 96th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Washington DC, 2000.
- MARCHETTI, Vitor Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, V. 51, No. 4 (2008a), p. 865-893, 2008.
- \_\_\_\_\_. A Ficha Limpa no contexto da governança eleitoral brasileira. *Interesse Nacional*, n° 12, p. 33-42, 2011.
- \_\_\_\_\_. Justiça e competição eleitoral. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013. 251 p.
- MARCHETTI, V. e CORTEZ, R. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, vol. 15, n. 2, 2009.
- MOZAFFAR, Shaheen & SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance – introduction. *Internacional Political Science Review*, 23, p. 5-27, 2002.
- NOLETO, Mauro. Terceiro turno: crônicas da jurisdição eleitoral. Ed. Ética, 2008.
- PASTOR, Robert A. The role of electoral administration in democratic transissions: implications for policy and research” *Democratization*, v.6, n.4, p. 1-27, 1999.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. New York: Haper, 1950.
- TAYLOR, Matthew. Justiça eleitoral. In: AVRITZER, L. e ANASTÁCIA, F. (orgs.). *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- \_\_\_\_\_. A blind eye and bound hands: electoral courts, the federal judiciary and political accountability. Paper preparado para o Workshop “Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil” na St Antony’s College da Universidade de Oxford, 2008.



# (In)segurança do voto eletrônico no Brasil

DIEGO F. ARANHA  
MARCELO M. KARAM  
ANDRÉ DE MIRANDA  
FELIPE B. SCAREL

## I. INTRODUÇÃO

■ O Brasil vem adotando crescente informatização de suas eleições desde o ano de 1996, culminando no cenário atual em que se vislumbra a instalação de dispositivos de identificação biométrica em todos os equipamentos de votação. Marcos importantes na história da iniciativa foram a realização das primeiras eleições completamente eletrônicas em 2000, a transferência da responsabilidade exclusiva do desenvolvimento de *software* para a autoridade eleitoral a partir de 2006 e a adoção de um sistema operacional auditável (*GNU/Linux*) a partir de 2008. Ao se estabilizar os componentes básicos do sistema eletrônico de votação e procedimentos relacionados, entende-se que a preocupação direta deve ser o incremento de segurança, para que seja possível executar eleições confiáveis que conservem o sigilo e a integridade das escolhas definidas pelo eleitor. Uma iniciativa louvável nesta direção é a realização desde 2009 de testes periódicos e públicos de segurança que permitem, ainda que com algumas restrições indesejáveis, a equipes de especialistas da academia e indústria avaliar de forma independente a segurança dos mecanismos adotados pelo sistema eletrônico de votação.

O objetivo geral deste artigo é formalizar as observações realizadas pela equipe de autores, enquanto participantes e vencedores da 2ª edição dos Testes Públicos de Segurança organizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo como motivação principal delinear as limitações do sistema eletrônico de votação adotado no Brasil e contribuir para a evolução do seu processo de segurança. Seguindo políticas padronizadas de divulgação de vulnerabilidades utilizadas

na área de Segurança da Informação, são apresentadas descrições suficientes das fragilidades e problemas de processo encontrados, acompanhadas de múltiplas sugestões de correção. Desta forma, a parte interessada encontra-se em posição adequada para implementar contramedidas efetivas. Em particular, este relatório versa sobre os principais problemas de projeto e/ou implementação de mecanismos de segurança detectados no *software* da urna eletrônica, mas pode-se observar de antemão que vários dos recursos implementados não representam realmente mecanismos de *segurança*, mas apenas de *ofuscação*, não resistindo a embustes montados por colaboradores internos ou atacantes persistentes. Como vários dos problemas encontrados resultam de falhas arquiteturais ou premissas inadequadas de projeto, é improvável que a intervenção pontual em algumas dessas questões resolva as causas fundamentais para a sua ocorrência. É imprescindível que se execute revisão crítica completa dos processos de desenvolvimento de *software* para que se estabeleçam boas práticas que tenham condições de evitar que novas vulnerabilidades sejam inseridas acidentalmente ou intencionalmente por agentes maliciosos internos ou externos.

Como o modelo de urna eletrônica adotado no Brasil depende exclusivamente da integridade do *software* para se atingir integridade dos resultados, os problemas discutidos aqui adquirem caráter crítico e exigem urgência na introdução de mecanismos que permitam a auditabilidade de resultados. Apenas com uma revisão de práticas e instalação de metodologia científica para avaliação contínua do sistema, é possível que o *software* da urna eletrônica satisfaça requisitos mínimos e plausíveis de segurança e transparência. É importante salientar ainda que o presente estudo trata apenas do *software* da urna eletrônica, não se manifestando a respeito dos aspectos físicos ou do *hardware* do equipamento. Esta decisão foi tomada respeitando-se os campos de especialidade dos autores. Ainda assim, também vale ressaltar que as observações coletadas referem-se apenas a uma pequena – ainda que estratégica – fração do código-fonte do *software* de votação, excluídos também outros componentes de *software* que constituem o sistema de votação do qual a urna faz parte, visto que as regras do evento, e o limite de tempo na participação dos investigadores, não permitiram uma avaliação mais detalhada.

## 2. DEFINIÇÕES PRELIMINARES

■ Sistemas de votação, eletrônicos ou não, precisam satisfazer alguns requisitos mínimos para serem úteis na prática. As duas principais propriedades de segurança de um sistema de votação referem-se ao anonimato e à destinação dos votos:

- *Sigilo*: os votos devem ser secretos, de maneira a prevenir sua venda e defender eleitores de coação por qualquer parte interessada;
- *Integridade*: os votos devem refletir a intenção dos eleitores individualmente, e sua apuração e totalização deve transferir a intenção coletiva dos eleitores para o resultado. Qualquer tentativa de violar a integridade de uma eleição deve ser detectável e corretamente atribuída.
- Em alguns sistemas, essas propriedades são alcançadas através da integração de *primitivas criptográficas*, que muitas vezes dependem de *dados aleatórios* para fornecer segurança. A *cifração* é uma transformação de *sigilo* que permite a leitura do conteúdo original apenas para os detentores de uma *chave criptográfica*. A *assinatura digital* é um mecanismo análogo à assinatura de punho que permite confirmar a *origem e autenticidade* de um documento ou programa. Outros requisitos de segurança interferem diretamente no sigilo do voto e integridade dos resultados, portanto é importante enumerar algumas propriedades relacionadas às duas principais:
  - *Habilitação*: apenas eleitores legítimos podem votar, e uma única vez;
  - *Equidade*: resultados não devem ser antecipados para influenciar os eleitores restantes;
  - *Resistência à coação*: um eleitor não deve receber nenhum comprovante ou recibo que possa ser utilizado para provar suas escolhas, nem ser capaz de cooperar com outra parte para prová-las;
  - *Verificação independente*: um eleitor deve ser capaz de verificar que seu voto foi registrado e contabilizado corretamente;
  - *Independência de software*: erros não detectados no *software* não podem causar erros indetectáveis no resultado [1].
- Os equipamentos de votação podem ser classificados em diferentes modelos, organizados em níveis crescentes de transparência e decrescentes de dependência de *software* [2]:
  - *Armazenamento eletrônico direto (DRE – Direct Recoding Electronic, 1a Geração)*: os votos são armazenados e contabilizados de maneira puramente eletrônica, impedindo assim qualquer possibilidade de recontagem ou de verificação independente dos resultados, pois a adulteração não detectada do *software* causa distorções indetectáveis nos resultados;
  - *Voto impresso conferível pelo eleitor (VVPT – Voter Verified Paper Trail, 2a Geração)*: os votos são impressos para verificação independente pelo eleitor e apuração posterior, sem no entanto funcionarem como comprovantes de suas escolhas;

- *Verificabilidade fim-a-fim (E2E – End-to-end Verifiability, 3a Geração)*: os eleitores podem verificar que seus votos foram registrados e contabilizados corretamente e que todos os votos foram incluídos no resultado final.

## 2. VISÃO SUPERFICIAL

■ A urna eletrônica brasileira pode ser classificada como um modelo do tipo *DRE*, com registro puramente eletrônico dos votos. Em termos gerais, uma eleição utilizando o sistema eletrônico brasileiro de votação emprega as seguintes etapas de preparação:

- Lacração dos componentes de *software* e produção de mídias de carga;
- Instalação do *software* nas urnas eletrônicas a partir das mídias de carga;
- Distribuição das urnas às respectivas seções eleitorais.
- No dia determinado para realização das eleições, cada urna eletrônica deve executar uma sequência bem-definida de procedimentos:
- Impressão da *zerésima*, documento oficial que supostamente atesta que nenhum voto foi previamente computado para qualquer candidato;
- Abertura da votação pelo mesário responsável;
- Acesso dos eleitores à urna eletrônica para que suas escolhas sejam inseridas;
- Encerramento da votação, realizada também pelo mesário responsável;
- Emissão de vias do Boletim de Urna (BU) em papel, contendo a totalização parcial dos candidatos;
- Gravação autenticada dos chamados produtos públicos de votação, abrangendo principalmente as versões digitais do BU, arquivo de registro cronológico de eventos (LOG) e Registro Digital do Voto (RDV);
- Rompimento do lacre e retirada pelo mesário da Mídia de Resultados (MR) contendo os produtos públicos da eleição;
- Transmissão dos produtos públicos para o totalizador a partir de rede privada de comunicação.

O papel do totalizador consiste em combinar todas as totalizações parciais no resultado declarado como oficial.

## 3. FRAGILIDADES

■ O exame do código-fonte do *software* da urna eletrônica evidenciou um conjunto de fragilidades em componentes críticos do *software*. Cada fragilidade

apresentada aqui representa uma vulnerabilidade em potencial que permite a um agente interno ou externo formular uma metodologia de ataque. A presença de fragilidades, até mesmo em componentes críticos do *software*, atesta a presença de fragilidades no próprio processo de desenvolvimento de *software* utilizado.

### 3.1 No Software

A seguir, discutimos as fragilidades encontradas no *software*, algumas já anteriormente discutidas no Relatório elaborado pela Sociedade Brasileira de Computação em 2002 [3], ou na análise acadêmica do *software* de votação das máquinas utilizadas nos Estados Unidos e fabricadas pela Diebold [4], mesma companhia que fabrica o *hardware* das urnas brasileiras e produziu as versões iniciais do *software* de votação.

#### ■ Proteção inadequada ao sigilo do voto

Desde a promulgação da lei eleitoral 9.504/97 [5], que oficializou a votação eletrônica com o modelo atual de urna DRE, o voto impresso verificável pelo eleitor foi instituído no Brasil pela primeira vez em 2002, através da lei 10.408/02 [6]. A finalidade desse recurso é permitir para todos os eleitores, agentes com maior interesse no processo democrático de votação, a possibilidade de verificação independente do seu voto. Sem verificação independente, a confiança é depositada apenas na habilidade dos partidos políticos em fiscalizar a confecção dos programas e na boa fé dos técnicos do TSE em produzir *software* correto [3], visto que depende apenas do *software* a contagem honesta dos votos. A proposta do voto impresso sugere então produzir uma versão materializada do voto, que pode ser conferida pelo eleitor, sem, no entanto, permitir que o próprio comprove suas escolhas para uma parte interessada qualquer. Após alegações de dificuldades operacionais e alto custo por parte do TSE, o voto impresso terminou descontinuado pela lei 10.740/03 [7]. Em seu lugar, adotou-se um substituto puramente digital.

O Registro Digital do Voto, ou RDV, foi introduzido para supostamente permitir a mesma capacidade de verificação independente dos resultados da urna. Por essa razão, é um documento público disponibilizado para os partidos após as eleições. Entretanto, enquanto o voto impresso permite de fato a verificação independente dos votos computados eletronicamente, o RDV é produzido pelo mesmo componente de *software* que produz o Boletim de Urna (BU) contendo os totais de cada candidato computados pela urna. Por essa razão, a possibilidade de adulteração do BU implica diretamente na possibilidade de adulteração do RDV,

o que significa que o RDV se qualifica apenas como informação redundante, tão passível de ataque quanto aquilo que tenta proteger. Além disso, o próprio projeto da urna não elimina completamente a possibilidade de se vincular a identidade do eleitor ao seu voto através de *software* adulterado [3], visto que ambos os equipamentos que coletam essas informações estão conectados eletronicamente.

O RDV consiste em uma tabela, separada por cargos em disputa eleitoral, que armazena de maneira desordenada os votos propriamente ditos inseridos pelos eleitores na urna eletrônica. O objetivo do embaralhamento dos votos é desassociar a ordem em que os votos foram inseridos da ordem em que foram armazenados. Durante os Testes Públicos de Segurança, a qualidade desse mecanismo foi extensamente analisada, visto que a ordem em que os votos são armazenados precisa atingir alto rigor de aleatoriedade, e apenas um profissional com algum treinamento básico na área de Segurança Computacional observaria que o mecanismo de embaralhamento é tão crítico para o sigilo do voto quanto a integridade do *software* é para a integridade dos resultados. Com apenas algumas buscas por funções conhecidamente inseguras na primeira hora de exame do código-fonte, observou-se que o mecanismo de embaralhamento foi projetado e implementado utilizando uma progressão de erros que terminou por permitir a sua reversão. A implementação utiliza um *gerador de números pseudo-aleatórios*, procedimento computacional que produz uma sequência de números aparentemente aleatórios, mas que pode ser unicamente determinada a partir de um pequeno parâmetro chamado *semente*, que precisa ser escolhido de forma verdadeiramente imprevisível. Para fins de segurança, a semente deve também ser mantida em segredo.

Na construção concretizada no *software*, observou-se escolha inadequada tanto do gerador, que não apresentava qualidade criptográfica, quanto da semente, que consistia em uma simples tomada de tempo com precisão de segundos executada na inicialização do sistema de votação. A semente era ainda tornada pública mediante registro em LOG e impressão em documento oficial, a zerésima. De posse da hora de emissão da zerésima, foi possível reproduzir a ordem de armazenamento de até 950 votos com exatidão e eficiência, sem probabilidades de erro ou alto custo computacional. Posteriormente, foi obtida a informação de que o LOG também público de eventos registra o instante de tempo em que cada eleitor confirmou seu voto [8]. Quando esse registro temporal é associado à lista de votos recuperados em ordem, fica também possível recuperar um voto específico inserido em um certo instante de tempo.

Agora suponha um atacante capaz de coagir eleitores e monitorar seu comportamento no dia de eleição. A recuperação dos votos em ordem permite que esse atacante tenha sucesso com certeza *matemática* em um conjunto de fraudes eleitorais, aqui denominadas por *voto de cabresto digital*, que consistem em inserir ou monitorar a posição dos eleitores coagidos na fila de votação e posterior recuperação dos votos correspondentes. Um horário de votação específico também determina a posição na ordem de votação que um certo eleitor confirmou seu voto. Examinando a posição correspondente na lista de votos recuperada em ordem do RDV revela diretamente quais foram as escolhas do eleitor. Este ataque de *quebra de sigilo direcionado* pode, além de violar o critério de voto secreto assegurado pela Constituição [9], causar constrangimento significativo para personalidades públicas (políticos, empresários, industriais, ministros). Note que o local e horário de votação destas personalidades é frequentemente noticiado pela imprensa no dia de eleição [10, 11].

**Recomendação.** *Eliminar o RDV e substituí-lo por um mecanismo que forneça a possibilidade real de verificação independente de resultados, como o voto impresso verificável pelo eleitor.*

#### ■ Fonte inadequada de entropia

A coleta de informação imprevisível (entropia) tem caráter crítico para várias operações criptográficas que requerem dados aleatórios, como a geração de chaves criptográficas ou a alimentação de geradores pseudo-aleatórios, e em muitos casos é possível contornar completamente a técnica utilizada com ataques apenas na fonte de entropia. O *software* da urna eletrônica brasileira utilizava apenas a medida do tempo em resolução de segundos como fonte de entropia, mesmo tendo disponíveis fontes de melhor qualidade em *hardware*. Esta não é uma vulnerabilidade desconhecida em sistemas de votação ou *software* comercial. A máquina de votar utilizada nos Estados Unidos empregava técnicas igualmente inseguras [3]. Em 1995, calouros de doutorado da Universidade de Berkeley descobriram, sem acesso ao código-fonte, que a versão 1.1 do navegador Netscape apresentava exatamente a mesma vulnerabilidade [12] encontrada no *software* de votação da urna eletrônica.

**Recomendação.** *Para satisfazer o critério de aleatoriedade verdadeira, recomenda-se utilizar um gerador em hardware baseado em efeito físico bem estudado. Segundo especificação da urna eletrônica modelo 2009 [13], dois geradores com estas características já estão disponíveis no equipamento [14].*

### ■ Verificação insuficiente de integridade

A urna eletrônica conta com um mecanismo de verificação de integridade de *software* que tem como objetivo verificar se houve adulteração dos programas entre sua produção e sua execução propriamente dita no equipamento, mas toda a informação necessária para subverter esse mecanismo encontra-se armazenada nas próprias urnas eletrônicas, com dificuldades distintas para um ataque, dependendo da presença de um módulo customizado de segurança em *hardware*. Em urnas sem este recurso, o problema de verificação é reduzido a si próprio, sem fonte externa de confiança. Nesse caso, “*software* auto-verificável” [15] por assinatura digital equivale a confiar a autenticidade de uma assinatura de punho em um documento apenas ao testemunho do próprio “autor”, que, assim, pode se passar por quem quiser. Em urnas com este recurso, o mecanismo pode também ser contornado, mas apenas com colaboração de um agente interno.

É importante ressaltar ainda que uma assinatura digital autêntica apenas atesta o processamento do conteúdo assinado em algum ponto no tempo e espaço no qual também estava presente a chave de assinatura. Mesmo que os mecanismos de verificação de integridade não sejam contornados, ainda não há qualquer garantia de que o conteúdo é de fato o desejado. Caso o *software* possua vulnerabilidades, a verificação de integridade tem o efeito colateral de garantir que as mesmas vulnerabilidades estarão presentes em todas as urnas. A versão do código observada pelos autores apresentava ainda como desativada a verificação de integridade de parte do *software* contido na urna, evidenciando as limitações intrínsecas da técnica. O Relatório da SBC já apresentava ceticismo explícito a respeito da possibilidade de auto-verificação de *software* através de técnicas criptográficas [3]. À esta preocupação, soma-se a observação de que garantir que o *software* sendo executado na urna eletrônica é exatamente o mesmo produzido pelo TSE não torna o *software* seguro, apenas confirma sua origem.

O problema de verificação de integridade de *software* é endêmico em sistemas de votação eletrônica. Este é um problema particularmente difícil de se resolver na prática. A mesma limitação nos controles de integridade também foi observada no *software* do equipamento utilizado nos Estados Unidos [4]. É por essa razão que se recomenda a instalação de mecanismos que forneçam capacidade de verificação independente de *software* dos resultados, para que os resultados da eleição não dependam unicamente da integridade do *software* [1].

**Recomendação.** *Transferir a pressão da verificação de integridade do software para a verificação independente dos resultados produzidos pelo software.*

### ■ Compartilhamento de chaves criptográficas

Todas as urnas eletrônicas em operação no país utilizam a mesma chave criptográfica para cifrar as partições protegidas nos cartões de memória. Utilizando a analogia clássica de um cadeado como abstração de técnica criptográfica, isto é equivalente a proteger meio milhão de cadeados com uma mesma chave, visto ser este o número aproximado de equipamentos em operação. O vazamento dessa chave criptográfica tem impacto devastador e revela ao atacante o conteúdo completo dos cartões de memória, incluindo aí o *software* de votação, os mecanismos de verificação de integridade implementados em *software* e a chave de assinatura dos produtos públicos de votação [16]. Esta última chave é compartilhada ainda por todas as urnas eletrônicas da mesma unidade federativa [17] e seu vazamento permite a uma atacante produzir um arquivo forjado (LOG, RDV ou BU) mas verificado como autêntico, em nome de uma urna escolhida arbitrariamente.

Observa-se que o módulo de segurança em *hardware* introduzido nas urnas eletrônicas possui capacidade ociosa para armazenamento seguro de chaves criptográficas [13]. Ou seja, o sigilo da chave privada e, conseqüentemente, a integridade dos boletins de urna com a totalização parcial dos votos, reside apenas na confidencialidade de um segredo compartilhado por meio milhão de equipamentos.

**Recomendação.** *Atribuir uma chave criptográfica distinta para cada equipamento, ou pelo menos, para cada cartão de memória utilizado para inseminar um conjunto reduzido de urnas eletrônicas.*

### ■ Presença de chaves no código-fonte

O compartilhamento da chave de cifração das mídias é agravado pela sua presença às claras no código-fonte do *software*. Utilizando a mesma analogia do cadeado, isto equivale a esconder a chave embaixo do tapete e confiar no segredo dessa localização como fonte de segurança. Ou seja, qualquer agente interno que possua acesso ao repositório onde é mantido o código-fonte também possui automaticamente acesso à chave criptográfica que protege as partições cifradas dos cartões de memória, podendo realizar o vazamento de impacto devastador mencionado anteriormente. Isto também significa que a chave de cifração precisa estar armazenada às claras dentro do próprio cartão de memória, qualificando este mecanismo como apenas de ofuscação ao invés de verdadeira segurança. Basta que um atacante conheça a posição em que é armazenada a chave de cifração, por análise da porção do *software* armazenada às claras nos cartões de memória, para que o vazamento da chave se torne possível até para agentes externos.

**Recomendação.** *Armazenar a chave de cifração no módulo de segurança em hardware ou, preferivelmente, em dispositivo criptográfico seguro externo ao ambiente da urna eletrônica.*

#### ■ Escolha inadequada de algoritmos

Além da escolha absolutamente inadequada do algoritmo para geração de números pseudo-aleatórios, o *software* da urna eletrônica também utiliza uma *função de resumo criptográfico* para fins de assinatura digital e verificação de integridade com uso não recomendado desde 2006, quando se verificou que a mesma não fornecia a segurança esperada, ficando recomendada como prudente a migração *rápida* para funções mais seguras [19].

**Recomendação.** *Utilizar um gerador de números pseudo-aleatórios de qualidade criptográfica, como comentado anteriormente, e uma função de resumo criptográfico padronizada e segura.*

### 3.2 No processo de desenvolvimento

As fragilidades discutidas anteriormente são produto de um processo de desenvolvimento de *software* também frágil. Discutimos a seguir as fragilidades encontradas ou inferidas pelo contexto nesse processo de desenvolvimento.

#### ■ Complexidade acentuada

Segurança advém de simplicidade, transparência e correta avaliação de premissas e condições de confiança. O volume de milhões de linhas de código-fonte empregado para se realizar eleições no Brasil elimina qualquer possibilidade de auditoria completa ou eficaz do *software*. Um volume de código dessa magnitude irá possuir, *inevitavelmente*, vulnerabilidades que podem ser exploradas. Por essa razão, a base de código deve ser completamente orientada em torno de um pequeno conjunto crítico de funcionalidades, das quais depende o funcionamento correto e seguro do equipamento. Como um valor de referência, os pesquisadores que realizaram a avaliação das máquinas de votar dos Estados Unidos em um intervalo de 60 dias concluíram que os milhares de código dedicados às camadas de aplicação daquele equipamento são de complexidade tal que não é possível tornar o *software* seguro [4].

**Recomendação.** *Reduzir o volume de código a partir de técnicas de engenharia de software, evitar intervenções no código-fonte externo ao TSE e isolar as porções de código de sistema operacional e aplicação para facilitar a auditoria interna do software.*

### ■ Auditoria externa insuficiente

Os partidos possuem a prerrogativa legal de examinar o código-fonte do *software* da urna eletrônica, mas para isso precisam assinar um Acordo de Não-Divulgação (AND) que os impede de detalhar publicamente qualquer problema observado no código, mediante imposição legal. Desta forma, os fiscais de partidos são impedidos de prestar contas à sociedade sobre a qualidade do que é feito no *software*, enquanto agentes desonestos possuem toda a liberdade para tentar articular fraudes eleitorais, sem qualquer risco de vazamento dos detalhes das vulnerabilidades encontradas. Como a fiscalização por investigadores independentes é extremamente limitada, na prática nenhuma fiscalização efetiva é realizada sobre o *software* do sistema eletrônico de votação. Como afirma de forma contundente o Relatório SBC [3]:

*“A segurança e correteude dos programas usados na urna baseia-se em confiar na boa fé dos técnicos do TSE. Repetimos: não há nenhuma razão para duvidar da boa fé destas pessoas. Mas isto fere as boas práticas de segurança.”*

Como a integridade dos resultados depende unicamente da integridade desse *software*, fica montado um cenário perfeito para fraudes que não deixam vestígios.

**Recomendação.** *Permitir a auditoria do código-fonte por qualquer cidadão brasileiro, especialista ou não, sem qualquer obstáculo legal.*

### ■ Formulação equivocada de modelo de atacante

O projeto de mecanismos de segurança utilizado preocupa-se exageradamente com atacantes externos e ignora o risco de atacantes internos. Em particular, como demonstra a própria posição oficial do TSE [18], a detecção de comportamento malicioso por agentes internos é reduzida a processos de auditoria também executados por humanos, obviamente internos. A questão da chave compartilhada de cifração é um exemplo perfeito deste fenômeno, visto que o armazenamento às claras desta mesma chave de cifração dentro da própria urna eletrônica evidencia que os mecanismos de segurança não são projetados para resistir a atacantes que dispõem de informação privilegiada.

**Recomendação.** *Adotar mecanismos de segurança que resistam a agentes externos e, particularmente, a agentes internos que os conhecem em seus mínimos detalhes.*

### ■ Ausência de exercícios internos

Em reunião após a audiência pública para prestação de contas, realizada entre a equipe e vários membros dos setores responsáveis pelas fases de projeto, produção e logística da urna eletrônica, os autores ofereceram a possibilidade de

ministrar uma palestra técnica para detalhar todos os problemas de segurança encontrados no *software* e o raciocínio específico que os levou à detecção e exploração da vulnerabilidade no embaralhamento dos votos. A proposta foi bem recebida, por permitir aos interessados o entendimento exato de “como funciona a mente do atacante”, nas palavras dos próprios membros do TSE. Não houve convite concreto posterior para tal, mas a leitura dos autores a partir dessa afirmação é de que não existe um time interno responsável por simular o atacante, exercitar metodologias de ataque e tentar derrotar os mecanismos de segurança.

**Recomendação.** *Instituir, treinar e orientar um time interno de atacantes simulados, prática recomendada para software de missão crítica [4]. Não faz sentido projetar mecanismos de segurança sem que existam tentativas simultâneas de subvertê-los.*

#### ■ Falta de treinamento formal

As fragilidades discutidas aqui, presentes inclusive em mecanismos críticos de segurança, demonstram claramente que os membros da equipe de desenvolvimento de *software* do TSE não recebem treinamento suficiente para implementar *software* de segurança. A ausência de simulações internas que modelem satisfatoriamente atacantes plausíveis, por falta de entendimento sobre o modo de atuação de um atacante, também corrobora essa observação, visto que um profissional com treinamento adequado na área de segurança já naturalmente costuma se alternar entre os papéis de projetista e atacante por todo o tempo.

**Recomendação.** *Instituir uma política para treinamento especializado da equipe de desenvolvimento é fundamental para se incrementar a qualidade geral do software. Não é plausível esperar software seguro como resultado do trabalho de uma equipe de desenvolvimento sem treinamento.*

#### ■ Disponibilização de dados críticos aos investigadores

As máquinas dedicadas por exibir o código-fonte na sala lacrada durante os Testes Públicos de Segurança pareciam ter vindo diretamente da equipe de desenvolvimento. A razão para tal é a disponibilização para todos os investigadores de informações críticas a respeito de nomes de usuário, senhas e o caminho na rede interna para servidores de versionamento do código da urna. Um atacante externo que consiga invadir a rede interna do TSE e esteja munido dessas informações consegue ainda realizar alterações maliciosas no código-fonte e efetivá-las sob a alcunha de um membro legítimo da equipe de desenvolvimento, transferindo completamente para um inocente a responsabilidade por seus atos.

**Recomendação.** *Sanitizar equipamentos disponibilizados para visitantes externos, para que os mesmos não revelem informações críticas.*

■ Ignorância da literatura relevante

A vulnerabilidade encontrada no embaralhamento dos votos é conhecida desde 1995 [12]. Além disso, várias fragilidades apresentadas nesse relatório já foram descritas em laudos técnicos de outros sistemas de votação [4], e mesmo em do próprio [3], os quais contrariam o bom senso e a especificação formal das técnicas utilizadas. A persistência desses problemas em uma base de código com 16 anos de história é injustificável e evidencia claramente que a equipe de desenvolvimento do TSE não acompanha de forma adequada os movimentos relevantes nas áreas de votação eletrônica e segurança computacional.

**Recomendação.** *Responsabilizar parte da equipe de desenvolvimento por estudar e disseminar avanços relevantes de caráter acadêmico ou prático para a segurança de sistemas.*

■ Falsa sensação de segurança

A repetição incessante de que a urna eletrônica brasileira é absolutamente segura e inviolável, mesmo que isso constitua até uma impossibilidade teórica, perturba o senso crítico dos membros da equipe de desenvolvimento, que terminam por suspender seus próprios mecanismos de auto-avaliação. O processo de desenvolvimento do *software* da urna eletrônica parece funcionar sob o efeito de *suspensão de descrença*, instalando uma falsa sensação de segurança generalizada. Este não é o ambiente ideal para se desenvolver soluções de segurança, especialmente quando as mesmas precisam satisfazer o requisito de missão crítica.

**Recomendação.** *Adequar o processo de desenvolvimento de software para que estimule a verificação mútua e crítica do trabalho realizado, com parâmetros realistas de avaliação.*

## CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

■ Este artigo apresentou um conjunto de vulnerabilidades no *software* da urna eletrônica que permitiu a recuperação eficiente, exata e sem deixar vestígios dos votos em ordem registrados eletronicamente, derrotando o único mecanismo de proteção do sigilo do voto utilizado pelo *software* de votação. A necessidade de se instalar recursos para avaliação científica, independente e contínua do *software* torna-se evidente, havendo ampla disponibilidade de especialistas na academia e

indústria capazes de contribuir na direção do incremento real das propriedades de segurança na solução adotada para votação eletrônica no país.

Esse conjunto de fragilidades e vulnerabilidades termina apenas por fornecer evidências materiais para as preocupações já levantadas pelo Relatório SBC de 2002 [3]. Em particular, pode-se concluir que não houve incremento significativo nas propriedades de segurança fornecidas pelo *software* da urna eletrônica nos últimos 10 anos. Continuam preocupantes a proteção inadequada do sigilo do voto, a impossibilidade prática de auditoria completa ou minimamente eficaz do *software*, e a verificação insuficiente ou inócua de integridade do *software* de votação. Como estas três propriedades são atualmente críticas para garantir o anonimato e destinação correta dos votos computados, resta aos autores repetir as conclusões do Relatório SBC e defender a reintrodução do voto impresso nos termos apresentados em [3] como mecanismo simples de verificação de integridade dos resultados de eleições.

O voto impresso distribui a auditoria do *software* entre todos os eleitores, que se tornam responsáveis por conferir que seus votos foram registrados corretamente pela urna eletrônica, desde que apuração posterior seja realizada para verificar que a contagem dos votos impressos corresponde exatamente à totalização eletrônica parcial. Essa apuração pode ser realizada por amostragem, de forma a não haver impacto significativo na latência para divulgação dos resultados. Vale ressaltar que o voto impresso é para fins de conferência apenas no interior da seção eleitoral, e não pode servir de comprovante no ambiente externo à seção eleitoral, como determinava a legislação a respeito [20]. A proposta de voto impresso retornaria para o sistema brasileiro de votação nas eleições de 2014, mas infelizmente foi declarada inconstitucional sob alegações tecnicamente questionáveis.

Um movimento nesta direção acompanharia a tendência mundial vigente em sistemas de votação eletrônica. Com a adoção do voto impresso pela Índia, o Brasil permanece como o único país no mundo a adotar sistema de votação sem verificação independente de resultados. Acreditamos que por esse motivo, e dadas as fragilidades discutidas neste relatório, o *software* utilizado no sistema de votação eletrônica brasileiro não satisfaz requisitos mínimos e plausíveis de segurança e transparência.

## AGRADECIMENTOS

■ Os autores gostariam de agradecer aos professores Pedro Rezende, Jeroen van de Graaf, Paulo Barreto, Francisco Rodríguez-Henríquez e Alex Halderman por discussões relevantes e comentários abrangentes em versões preliminares deste documento. ■

---

**DIEGO ARANHA** · Bacharel em Ciência da Computação pela UnB (2005), Mestre (2007) e Doutor (2011) em Ciência da Computação pela Unicamp. Foi doutorando visitante por 1 ano na Universidade de Waterloo, Canadá, e Professor Adjunto por pouco mais de 2 anos no Departamento de Ciência da Computação da UnB. Hoje atua como Professor Doutor no Instituto de Computação da Unicamp. Tem experiência na área de Criptografia e Segurança Computacional, com ênfase em implementação eficiente de algoritmos criptográficos e projeto de primitivas criptográficas para fornecimento de anonimato computacional. Coordenou a primeira equipe de investigadores independentes capaz de detectar e explorar vulnerabilidades no software da urna eletrônica em testes controlados organizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

**MARCELO MONTE KARAM** · Graduado em 2003 como 3º Sargento de Comunicações do Exército Brasileiro, posteriormente transferido para a 1ª Companhia de Guerra Eletrônica em Brasília, onde participou de atividades e cursos de guerra eletrônica e teve o primeiro contato com a segurança eletrônica e de sistemas. Formado em 2008 em Tecnologia da Segurança da Informação, tornou-se Analista de TI da UnB. Em 2009 foi convidado para coordenar a equipe de segurança de redes da universidade. Atualmente é pesquisador em atividade na área de respostas a incidentes computacionais e cursa mestrado profissionalizante em Computação Aplicada.

**ANDRÉ DE MIRANDA** é Analista de Segurança da informação. Trabalhou em grandes projetos de segurança em Brasília em vários órgãos do governo, como Comando da Aeronáutica, Polícia Federal, Caixa Econômica Federal, Universidade de Brasília, Presidência da República e Exército Brasileiro. Também atua como instrutor de cursos de segurança ofensiva e defensiva, Linux e redes de computadores.

**FELIPE BRANT SCAREL** · Graduado em 2009 como Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília. Focado principalmente nas áreas de sistemas e redes de computadores, trabalhou em projetos ligados à UnB, Caixa Econômica Federal, Instituto de Tecnologia da Informação do Governo Federal, dentre outros. Atualmente trabalha como Analista de Segurança da Informação no Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (SICOOB).

## REFERÊNCIAS

- [1] RIVEST, R. L.; WACK, J. P. On the notion of “software independence” in voting systems. *Philosophical Transactions of The Royal Society A* 366 (1881), 2008. Disponível em <http://people.csail.mit.edu/rivest/pubs.html#Rivo8b>
- [2] REZENDE, P. Reforma Eleitoral e Informatização do Voto, 2012. Disponível em <http://www.cic.unb.br/docentes/pedro/trabs/Voto-eLima2012.html>
- [3] VAN DE GRAAF, J.; CUSTÓDIO, R. F.: Tecnologia Eleitoral e a Urna Eletrônica -- Relatório SBC 2002. Disponível em [http://www.sbc.org.br/index.php?option=com\\_jdownlo ads&Itemid=195&task=view.download&catid=77&cid=107](http://www.sbc.org.br/index.php?option=com_jdownlo ads&Itemid=195&task=view.download&catid=77&cid=107)
- [4] CALANDRINO, J. A.; FELDMAN, A. J.; HALDERMAN, J. A.; WAGNER, D.; Yu, H.; ZELLER, W. P.: Source Code Review of the Diebold Voting System, 2007. Disponível em <https://jhalderm.com/pub/papers/diebold-ttbro7.pdf>.
- [5] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei N.º 9.504, de 30 de Setembro de 1997. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)
- [6] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei N.º 10.408, de 10 de Janeiro de 2002. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10408.htm)
- [7] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei N.º 10.740, de 1.º de Outubro de 2003. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.740.htm)
- [8] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Especificação do Arquivo e Registro de Log das Urnas Eletrônicas para as Eleições 2008, Versão 2. Disponível em <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/arquivos/logs2008/EspecificacaoArquivoRegistroLogUrnasEletronicasEleicoes2008.pdf>
- [9] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei N.º 4.737, de 15 de Julho de 1965. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm)
- [10] AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA JUSTIÇA ELEITORAL. Presidente do TSE vota em trânsito na capital federal. Disponível em <http://agencia.tse.jus.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1336461>
- [11] CORREIO BRAZILIENSE. Presidente do TSE, Ricardo Lewandowski, vota em trânsito no IESB. Disponível em [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/especiais/eleicoes2010/2010/10/03/interna\\_eleicoes2010,216159/index.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/especiais/eleicoes2010/2010/10/03/interna_eleicoes2010,216159/index.shtml)
- [12] GOLDBERG, I.; WAGNER, D.: Randomness and the Netscape Browser. *Dr. Dobb's Journal*, 1996.
- [13] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Aquisição de Urnas Eletrônicas – UE2009 / PB – Projeto Básico. <http://www.tse.jus.br/transparencia/arquivos/tse-projeto-basico-audiencia-publica-2009>
- [14] AMD. Design without compromise, 2007. Disponível em [http://www.amd.com/us/Documents/33358e\\_lx\\_900\\_productb.pdf](http://www.amd.com/us/Documents/33358e_lx_900_productb.pdf)

[15] JANINO, G. D.; BALCÃO FILHO, A.; MONTES FILHO, A.; LIMA-MARQUES, M.; DAHAB, R. Relatório do Comitê Multidisciplinar nomeado pela Portaria-TSE 192, 2009.

[16] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2010 – Listagem de Hashs. Disponível em <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-urna-eletronica-modelo-2009-eleicoes-2010-turno-1-e-2-atualizado-em-22-09-2010-991ue09>

[17] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Sistema OKEY – 1º Turno, 2010. Disponível em <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-chaves-das-u.f.s-eleicoes-2010-turno-1-e-2-991okey>

[18] Coluna Segurança Digital, por ROHR Altieres. Falha na urna brasileira “reproduzia fielmente” erro de 1995, diz professor. <http://g1.globo.com/platb/seguranca-digital/2012/05/28/falha-na-urna-brasileira-reproduzia-fielmente-erro-de-1995-diz-professor/>

[19] NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY. NIST comments on Cryptanalytic Attacks on SHA-1, 2006. <http://csrc.nist.gov/groups/ST/hash/statement.html>

[20] PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei No 12.034, de 29 de Setembro de 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)



# Financiamento de campanhas e prestação de contas

WAGNER PRALON MANCUSO  
BRUNO WILHELM SPECK

## 1. INTRODUÇÃO

■ A legislação vigente confere diversas atribuições à Justiça Eleitoral em questões relativas ao financiamento de campanhas. Essas atribuições estão definidas na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), na Lei das Eleições (Lei 9.504/97) e na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/10)<sup>1</sup>. As principais responsabilidades da Justiça Eleitoral nessa área são:

1. Receber as prestações de contas referentes às receitas e despesas eleitorais de partidos, comitês e candidatos (Lei 9.096/95, artigos 32 e 33; Lei 9.054/97, artigos 28 e 29);
2. Divulgar as prestações de contas recebidas (Lei 9.096/95, artigo 32; Lei 9.054/97, artigo 28);
3. Fiscalizar as prestações de contas, verificando sua regularidade (Lei 9.096/95, artigo 34; Lei 9.054/97, artigo 30);
4. Receber pedidos de investigação judicial para apurar condutas ilícitas relativas à arrecadação e gastos de campanhas. (Lei 9.096/95, artigo 35; Lei 9.504/97, Artigos 30-A e 81);

---

1 A parte da Lei 9.096/95 que trata das questões pertinentes a este trabalho é o Título III, “Das finanças e contabilidade dos partidos” (artigos 30-44), com as alterações introduzidas pelas Leis 12.034/09 e 12.891/13. Na Lei 9.504/97 destacam-se as seções “Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais” (artigos 17-27), “Da prestação de contas” (artigos 28-32) e o artigo 81 das “Disposições Transitórias”, com as alterações introduzidas pelas Leis 11.300/06, 12.034/09 e 12.891/13. Na Lei Complementar 135/10, o dispositivo mais relevante é o artigo 1º, Inciso I, alíneas j e p.

5. Aplicar sanções em casos de ilicitude no financiamento das campanhas (Lei 9.096/95, artigos 36 e 37; Lei 9.504/97, artigos 18, 22, 23, 25, 30-A e 81; Lei Complementar 135/10, artigo 1º; Inciso I, alíneas j e p).

O estudo do exercício de cada uma dessas responsabilidades pela Justiça Eleitoral abre uma agenda de pesquisas ampla e fascinante. Neste trabalho, no entanto, trataremos especificamente de dois pontos principais. O ponto da próxima seção são as prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral. A questão é: o que o estudo das contas eleitorais nos revela sobre a dinâmica do financiamento de campanhas no Brasil? Mostraremos, em primeiro lugar, quais são as receitas e despesas eleitorais admitidas pelo ordenamento jurídico vigente. Em segundo lugar, defenderemos a análise acadêmica das prestações de contas, apesar das usuais críticas à veracidade dessas informações. Em terceiro lugar, sintetizaremos os principais achados da literatura empenhada em investigar as causas e os efeitos das receitas e despesas eleitorais. E, em quarto lugar, mostraremos que o financiamento empresarial predomina nas campanhas para praticamente todos os cargos eletivos, tanto do executivo como do legislativo.

O ponto da terceira seção é o debate atual em torno do modelo brasileiro de financiamento eleitoral. Este debate foi impulsionado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF), em setembro de 2011, questionando dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que tratam do financiamento de campanhas. Acompanharemos os argumentos sustentados por críticos e defensores do modelo vigente, ao longo de momentos-chave da tramitação da ADI, e trataremos também do estágio atual da decisão em curso no plenário do Supremo Tribunal Federal (STF).

As duas seções mencionadas acima são precedidas por esta breve introdução e sucedidas pelas considerações finais, em que discutiremos possíveis desdobramentos do debate sobre o modelo de financiamento eleitoral do país.

## 2. AS CONTAS ELEITORAIS

■ Partidos, candidatos e comitês financeiros devem prestar contas à Justiça Eleitoral sobre as receitas e despesas de campanha. No caso dos partidos, as contas são prestadas pelos diretórios nacionais, estaduais/distritais e municipais. No caso dos candidatos, por aqueles que disputam os cargos eletivos dos poderes executivo e legislativo, em âmbito nacional, estadual ou municipal. Também

prestam contas os comitês financeiros, que são órgãos constituídos pelos partidos com a finalidade específica de arrecadar e aplicar recursos eleitorais. Na eleição presidencial, a criação de comitês nacionais é obrigatória. Nas demais eleições, os comitês podem ser constituídos por cargos em disputa (por exemplo, comitês para governador, senador, deputado federal e deputado estadual, prefeito e vereador), ou então um comitê financeiro único pode reunir as atribuições relativas a todas as eleições de uma determinada circunscrição.

As fontes de receitas eleitorais admitidas atualmente no Brasil são as seguintes:

1. Pessoas jurídicas, com doações limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição<sup>2</sup> (Lei 9.504, artigo 81, parágrafo 1º.).
2. Pessoas físicas, com doações limitadas a 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição<sup>3</sup> (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 1º., Inciso I).
3. Recursos próprios do candidato, com doações limitadas ao valor máximo de gastos estabelecido por seu partido (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 1º., Inciso II).
4. Fundo partidário. Este Fundo é uma fonte exclusiva dos partidos e é composto principalmente por dotação orçamentária anual da União<sup>4</sup>, mas também recebe recursos de multas e penalidades eleitorais, doações de pessoas físicas ou jurídicas, e outros recursos destinados por lei (Lei 9.096/95, artigo 38). 95% do Fundo são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, e os 5% restantes são distribuídos igualmente a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (Lei 9.096, artigo 41-A). Os partidos podem aplicar uma parte do Fundo Partidário em campanhas eleitorais.
5. Comercialização de bens e realização de eventos.

---

2 Conforme o artigo 24 da Lei 9.504/97, não podem fazer doações eleitorais: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público.

3 Este limite não se aplica a doações estimáveis em dinheiro que não ultrapassem R\$ 50.000,00, referentes à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador (Lei 9.504, artigo 23, parágrafo 7º.).

4 Esta dotação anual deve corresponder, no mínimo, a R\$ 0,35 (em valores de agosto de 1995), multiplicados pelo número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária.

As despesas eleitorais permitidas são as seguintes (Lei 9.504/97, artigo 26):

1. Confecção de material impresso.
2. Propaganda e publicidade.
3. Aluguel de locais para atos de campanha.
4. Transporte de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas. O gasto com aluguel de veículos automotores não pode exceder a 20% do total.
5. Despesas postais e de correspondência.
6. Instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços para as eleições.
7. Pagamento por serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais. O gasto com alimentação não pode exceder a 10% do total.
8. Montagem e operação de carros de som e de propaganda.
9. Realização de comícios ou eventos para promoção de candidatura.
10. Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo.
11. Realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais.
12. Criação e inclusão de sítios na Internet.
13. Pagamento de multas eleitorais aplicadas aos partidos ou candidatos.
14. Produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.

É muito importante levar em conta que, além de realizar as despesas diretas apontadas acima, os partidos, os candidatos e os comitês também podem transferir recursos entre si. Por exemplo, uma empresa pode doar um milhão de reais para um diretório partidário estadual, e este pode repartir a doação entre dez candidatos a deputado federal, cada um deles recebendo cem mil reais. Como veremos abaixo, o volume dessas transferências internas é muito significativo. Portanto, a estimativa correta do total de recursos investidos em um ciclo eleitoral deve descontar todas as transferências internas, para evitar múltiplas contagens dos mesmos recursos.

Muitos comentaristas e especialistas especulam sobre a veracidade das prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral. Pelo lado da receita, uma quantidade de recursos de difícil mensuração – a “caixa 2” – pode ter sido repassada a partidos, candidatos e comitês sem a devida declaração à Justiça Eleitoral. Pelo lado da despesa, uma parte dos gastos, também de difícil mensuração, pode ter sido feita sem o registro adequado. Questiona-se, então, se as prestações de contas dão um retrato fiel, ou pelo menos aproximadamente fiel, dos valores reais movimentados em campanhas eleitorais.

Temos alguns argumentos em favor da análise dos dados prestados à Justiça Eleitoral e por ela divulgados. Em primeiro lugar, a prestação de contas eleitorais é relativamente rápida e sua divulgação é transparente. Em agosto e setembro dos anos eleitorais, os partidos, os comitês e os candidatos precisam divulgar relatórios parciais de receitas e despesas em sítio da internet criado pela Justiça Eleitoral – embora não precisem indicar, nestes relatórios, os nomes dos doadores e os valores por eles doados. Até trinta dias depois da realização das eleições, devem enviar as prestações de contas finais, discriminando receitas (agora com indicação de doadores e valores doados) e despesas. Em caso de segundo turno, o prazo é contado a partir desta data. De posse das informações, a Justiça Eleitoral logo as disponibiliza para consulta, em formato eletrônico<sup>5</sup>. Este sistema de prestação e divulgação das contas eleitorais contrasta, por exemplo, com o que ocorre com as contas partidárias não eleitorais. Os partidos políticos também prestam contas anualmente à Justiça Eleitoral. No entanto, estas prestações de contas não estão disponíveis em formato de bancos de dados. As contas dos diretórios municipais estão espalhadas em milhares de juntas eleitorais municipais. Mesmo as contas dos diretórios partidários estaduais não são facilmente acessíveis.

Em segundo lugar, o volume bilionário de receitas e despesas é grande demais, fazendo valer a pena o esforço de estudar as contas eleitorais, em vez de descartá-las categoricamente, com base em uma suspeita generalizada sobre a sua validade. As prestações de contas incluem informações interessantes, tais como aportes milionários de doadores que têm relações contratuais com o poder público. Os dados disponíveis merecem análise detalhada, porque podem revelar detalhes importantes sobre a relação entre o poder econômico e o poder político no país.

Em terceiro lugar, se é verdade que o sistema de financiamento político no Brasil é bastante liberal, estabelecendo tetos extremamente permissivos para gastos e doações eleitorais – sobretudo no caso dos grandes doadores –, também é verdade que a Justiça Eleitoral tem aumentado seus esforços para fiscalizar as prestações de contas, e tem colaborado com órgãos públicos tais como

---

5 Um problema geralmente dificulta o uso acadêmico dessas informações, sobretudo no período imediatamente posterior ao prazo para prestação de contas: as bases de dados sofrem mudanças frequentes. Ao questionar as prestações de contas fiscalizadas, a Justiça Eleitoral recebe retificações. Estas correções são continuamente inseridas nas bases de dados da Justiça Eleitoral. Assim, o pesquisador que baixa os dados em um dia, pode obter valores diferentes se o fizer em outro dia.

a Receita Federal e o Banco Central para identificar lacunas nas informações prestadas. Empresários e políticos importantes foram condenados recentemente, no âmbito da Ação Penal 470 do STF, conhecida por “escândalo do mensalão”, por irregularidades que envolviam financiamento de campanhas. Irregularidades semelhantes levaram à renúncia de um deputado federal, que já foi governador de estado e presidente de partido político. Há cada vez menos motivos para não incluir corretamente as receitas e as despesas nas prestações de contas. Tanto para os doadores quanto para os recebedores, as doações não declaradas são um risco desnecessário. O custo do caixa um é baixo e o do caixa dois está aumentando.

Pelas razões acima, vários pesquisadores têm se dedicado ao estudo das prestações de contas divulgadas pela Justiça Eleitoral e têm encontrado resultados interessantes<sup>6</sup>. Em geral, os estudos realizados se estruturam em torno de três questões centrais: (i) As contribuições e os gastos de campanha afetam os resultados eleitorais? (ii) As doações de campanha geram benefícios para os financiadores? (iii) Que fatores explicam as doações de campanha? Estudos da primeira vertente têm encontrado associação positiva e estatisticamente significativa entre receita ou gasto eleitoral, de um lado, e a quantidade de votos recebidos pelos candidatos, de outro lado (Samuels, 2001a; 2002; Figueiredo Filho, 2009; Peixoto, 2010; Marcelino, 2010; Speck & Mancuso, 2013; 2014). Na segunda vertente, há trabalhos que relacionam doações empresariais à obtenção de diferentes benefícios, tais como financiamento de bancos públicos (Claessens, Feijen e Laeven, 2008; Lazzarini et alii, 2010), ou contratos com o governo (Boas, Hidalgo e Richardson, 2012). Na terceira vertente, diversos fatores têm sido apontados como determinantes das doações eleitorais, tais como o partido político dos candidatos (Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Speck, 2011), a pertença do partido do candidato à base de apoio ao presidente no Congresso (Samuels, 2001a; Mancuso, 2012b), a condição de mandatário do candidato (Marcelino, 2010; Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Mancuso, 2012b) e a magnitude do distrito em que ocorre o pleito (Samuels, 2001b; Marcelino, 2010 e Peixoto, 2010), entre outros.

Com base nas prestações de contas enviadas à Justiça Eleitoral no último ciclo eleitoral, que cobre as eleições nacionais e estaduais de 2010, bem como as eleições municipais de 2012, apresentamos uma análise dos recursos investidos

---

6 Em Mancuso (2012a) podem ser encontrados um balanço desta literatura e uma agenda de pesquisas sobre o tema.

nas campanhas, seja quanto às principais fontes de receita, seja quanto aos cargos pleiteados pelos destinatários desses recursos.

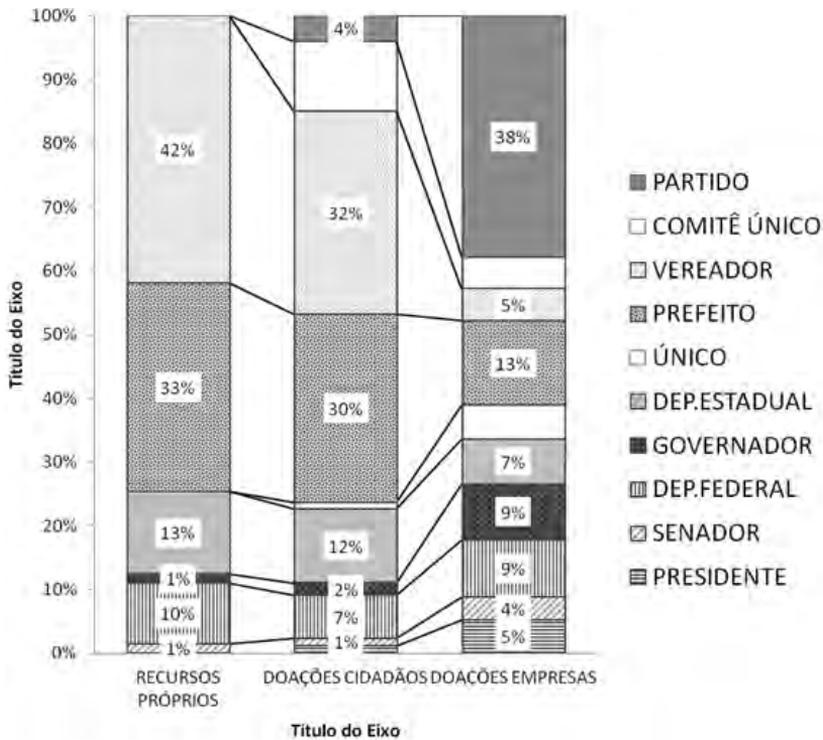
Quanto à origem das receitas, as três fontes de recursos mais significativas, em ordem crescente, são os recursos próprios dos candidatos, as doações de cidadãos e as doações de empresas. No gráfico 1, cada coluna representa uma fonte. As cores identificam para quais cargos estes recursos vão. O valor total de recursos próprios mobilizados nas duas eleições é 1,3 bilhão de reais, as doações de cidadãos somam 1,7 bilhão de reais e as empresas doaram 4,2 bilhões de reais.

O autofinanciamento esteve presente, sobretudo, nas campanhas proporcionais para o legislativo e nas campanhas majoritárias para a chefia do executivo municipal. De fato, o gráfico abaixo mostra que, no que se refere aos recursos próprios, os candidatos a vereador e a prefeito foram os que mais investiram em suas campanhas, seguidos pelos candidatos a deputado estadual e federal. Obviamente estes dados também são um resultado do grande número de candidatos nestas eleições. A participação de candidatos a outros cargos neste tipo de financiamento foi bastante reduzida.

As doações de pessoas físicas seguem padrão muito semelhante. Indivíduos doam, em primeiro lugar, para candidatos disputando cargos municipais e, em segundo lugar, para candidatos às assembleias legislativas e à Câmara dos Deputados. Novamente o número de candidatos tem um papel importante, sendo interessante notar que os cidadãos se engajam relativamente pouco nas eleições majoritárias para o senado e para a chefia dos executivos estaduais e federal. Uma categoria nova aparece nas doações dos cidadãos: as contribuições para partidos políticos. Um em cada 25 reais doados pelos cidadãos vai para os partidos que, por sua vez, apoiam os candidatos.

Finalmente, vêm as doações de empresas. As empresas estão fortemente envolvidas nas eleições para todos os cargos. O contraste com o que ocorre nos casos dos recursos próprios e das doações de pessoas físicas é significativo. Apesar do número relativamente pequeno de candidatos disputando os cargos a presidente, senador e governador, 18% dos recursos empresariais são alocados nestas campanhas. O engajamento das empresas nas eleições para prefeito (13%) também é considerável. As eleições legislativas proporcionais respondem por 21% das doações empresariais. Mas o principal fenômeno a observar-se aqui é o volume de recursos repassados aos partidos políticos. Cerca de dois quintos de todas as doações empresariais são destinados a eles. Veremos a seguir como os partidos alocam estes recursos aos seus candidatos.

GRÁFICO I. Doações eleitorais, por fonte e destino (2010 e 2012)



Fonte: TSE.

É possível olhar para os mesmos dados por uma perspectiva diferente, isto é, do ponto de vista dos candidatos. O gráfico 2 retrata a origem dos recursos para cada cargo. Além das três fontes externas de recursos, supracitadas, agora os partidos políticos também aparecem como doadores. Como dissemos acima, o sistema brasileiro de financiamento eleitoral permite que partidos, comitês e candidatos transfiram entre si os recursos arrecadados. O volume destas transferências é considerável. No último ciclo eleitoral, só as transferências realizadas por partidos chegaram a 1,4 bilhão de reais<sup>7</sup>.

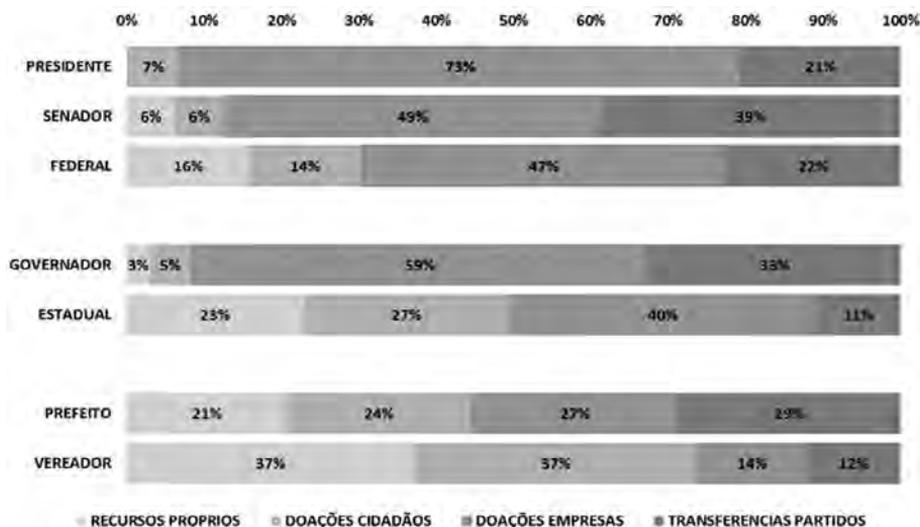
O gráfico mostra, em primeiro lugar, a importância do financiamento empresarial para todos os cargos. Nas eleições presidenciais, as doações empresariais diretas representam 73% do total de recursos. Nas eleições para governador, a

7 O gráfico 2 desconsidera as outras transferências.

proporção se aproxima de 60%. Nas disputas para o senado, a câmara e as assembleias legislativas, o financiamento empresarial direto também se destaca como a principal fonte de recursos. Somente nas eleições municipais é que outras fontes de recursos são mais importantes. Mesmo assim, nas eleições para prefeito, a importância das doações empresariais diretas é quase igual à das transferências partidárias.

Em segundo lugar, destaca-se a importância dos recursos transferidos pelos partidos. Estes recursos são proporcionalmente mais importantes para os candidatos a senador (39%), governador (33%) e prefeito (29%). Em seguida vêm os candidatos a deputado federal e a presidente. As proporções mais baixas se verificam entre os candidatos a vereador e a deputado estadual. Sabe-se, no entanto, que os recursos transferidos pelos partidos provêm quase totalmente de doações de empresas. Somando-se então o financiamento direto e indireto (via partidos) pelo setor privado, conclui-se que as disputas a presidente, governador e senador se financiam quase exclusivamente com recursos do setor privado. A presença das empresas também é muito significativa nas eleições para deputado federal, prefeito e deputado estadual. A exceção à regra fica por conta das eleições para vereador, em que predominam as doações de pessoas físicas e as auto doações.

GRÁFICO 2. Fonte de financiamento eleitoral para os diferentes cargos (2010 e 2012)



Fonte: TSE.

### 3. O DEBATE SOBRE AS REGRAS DE FINANCIAMENTO NO STF

■ Como vimos na seção anterior, a análise das prestações de contas enviadas à Justiça Eleitoral revela que as empresas privadas são as grandes responsáveis pelo financiamento de campanhas no Brasil. As regras de nosso sistema também permitem que candidatos invistam recursos próprios em suas campanhas, com um teto de autoinvestimento muito permissivo, estabelecido pelos próprios partidos – o que favorece os candidatos mais abastados. As regras permitem ainda que as pessoas físicas mais ricas invistam grande quantidade de recursos nas campanhas de seus candidatos preferidos.

Esta situação levou o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em setembro de 2011, a propor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ao STF, questionando dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que tratam do financiamento de campanhas. Em síntese, a ADI da OAB, que recebeu o número 4.650/11, fez três solicitações: (i) a proibição imediata e a declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas; (ii) a declaração de inconstitucionalidade das regras relativas à doação de pessoas físicas e à doação de recursos próprios dos candidatos, permitindo-se, no entanto, que as regras atuais mantenham a eficácia por até 24 meses, para evitar a criação de “lacuna jurídica”; e (iii) a recomendação ao Congresso Nacional de adoção, em 18 meses, de legislação que limite, de modo uniforme e em patamar suficientemente baixo, as doações de pessoas físicas e o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanhas eleitorais. Se a nova legislação não for adotada neste prazo, então a regulamentação provisória da questão deve ser atribuída ao TSE.

A OAB fundamentou sua proposta com o argumento de que o sucesso eleitoral no Brasil depende, em grande medida, de campanhas eleitorais caras, o que torna a política dependente do poder econômico. Esta dependência seria nefasta para a democracia, por diversas razões: em primeiro lugar, porque gera desigualdade política, ao aumentar a influência dos mais ricos sobre os resultados eleitorais e sobre a atuação do poder público. Em segundo lugar, porque prejudica a chance de sucesso eleitoral de candidatos de determinados perfis, ou desestimula a candidatura de indivíduos com perfis semelhantes, quais sejam: os mais pobres, os que têm menos proximidade com a elite econômica e os que não têm afinidade com seus interesses. Em terceiro lugar, porque políticos financiados podem se tornar fontes de favorecimento para seus financiadores.

Por fim, em quarto lugar, porque ofende os princípios da igualdade, da democracia e republicano.<sup>8</sup>

A ADI proposta pela OAB catalisou um grande debate, que se estende até hoje, sobre o modelo brasileiro de financiamento eleitoral. Este debate teve três momentos principais. O primeiro foi o pronunciamento inicial sobre a ADI pelo Ministério Público Federal (MPF), pelos requeridos na Ação – Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República –, e pela Advocacia-Geral da União (AGU). O segundo foi a audiência pública convocada pelo ministro-relator Luiz Fux. O terceiro foi o julgamento da ADI pelo plenário do STF, que ainda não foi concluído.

No primeiro momento, somente o MPF opinou em favor da ADI da OAB, argumentando que as empresas não possuem status de cidadão, nem representam interesses públicos ou sociais, e por isso não deveriam poder participar do processo eleitoral, por meio do financiamento de campanhas. Além disso, o MPF afirmou que a Constituição brasileira (artigo 14, parágrafo 9º.) dispõe sobre o poder do estado de “proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”, e que as regras atuais são insuficientes para promover a “igualdade material de condições” no certame eleitoral.

A Presidência da Câmara, a Presidência do Senado, a Presidência da República e a AGU colocaram-se contra a ADI da OAB. Câmara, Senado e AGU convergiram em torno de dois argumentos: o primeiro, de natureza procedimental, rejeita a tese de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, porque estes foram produzidos com observância das normas do devido processo legislativo. O segundo, referente à relação entre os poderes, afirma que a OAB deseja impor sua preferência por meio do poder judiciário, ignorando que o poder legislativo é o fórum adequado para definição do modelo de financiamento eleitoral, e que proposições legislativas sobre o tema já estão em discussão em ambas as Casas do Congresso Nacional. O Senado acrescentou ainda que o sistema atual já prevê mecanismos para equilibrar a disputa eleitoral no que se refere ao financiamento de campanhas, tais como a fiscalização da Justiça Eleitoral, o limite de gastos e a distribuição de recursos públicos (por exemplo: Fundo Partidário e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral).

---

8 Neste item o texto da OAB se apoia, entre outros, em Speck (2006), que identificou que a legislação eleitoral transforma a iniquidade econômica entre cidadãos em direito diferenciado de participação política via financiamento.

No entanto, a defesa mais enfática do financiamento eleitoral por empresas foi feita pela Presidência da República e pela AGU. Segundo a Presidência, esta modalidade de financiamento deve ser admitida porque as empresas são um segmento social, e como tal não devem ser alijadas do processo de representação política; porque o aporte de recursos por empresas é uma forma de participação política e de expressão ideológica; porque o financiamento empresarial não gera desequilíbrio, se as disposições legais forem respeitadas; porque este financiamento garante pluralismo partidário, podendo evitar a hegemonia dos partidos maiores sobre os menores; e porque controle e transparência na relação entre empresários e classe política são os melhores remédios contra a influência do poder econômico nas eleições.

Por sua vez, em clara contraposição ao MPF, a AGU defendeu que a empresa deve ser considerada como cidadã e possui legitimidade para integrar o processo de escolha de governantes.

O segundo momento-chave do debate foi a audiência pública convocada por Fux para discutir o sistema brasileiro de financiamento eleitoral. As reuniões de audiência pública promovidas pelo STF ocorreram nos dias 17 e 24 de junho de 2013. Foram ouvidos 30 participantes, dentre eles acadêmicos das áreas do direito e da ciência política, representantes de partidos políticos, ex-ministros do TSE, uma técnica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, um secretário municipal (Porto Alegre, RS), um jornalista e representantes de diversas organizações civis (OAB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Escola Nacional de Magistratura, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação Nacional dos Procuradores Municipais, Instituto dos Advogados de São Paulo, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Agentes Voluntários do Brasil e Instituto Atuação). 13 participantes defenderam a ADI da OAB. 9 participantes refletiram sobre o tema proposto, sem tomar posição favorável ou contrária ao pleito da requerente. 8 participantes criticaram a Ação, não apenas retomando argumentos que já foram mencionados anteriormente – de natureza procedimental, referentes à violação da separação de poderes, ou relativos à legitimidade das contribuições empresariais –, mas também acrescentando argumentos novos, segundo os quais a proposta da OAB: (i) dificulta o surgimento de novas lideranças políticas; (ii) ignora que o problema está na falta de transparência de algumas doações, ou em limites excessivamente permissivos para os gastos de campanha; (iii) despreza outras fontes importantes de desigualdade eleitoral, tais como exposição à mídia e liderança religiosa; (iv) desconsidera que nem sempre se estabelecem relações ilícitas entre financiadores e financiados; (v) pode levar ao aumento de doações

ilícitas; e (vi) ignora os benefícios informacionais do sistema atual, pois as doações sinalizam a qualidade de candidatos e partidos.

O terceiro momento-chave ainda está em desdobramento. No dia 11 de dezembro de 2013, o ministro-relator Luiz Fux proferiu seu voto no plenário do STF, atendendo integralmente aos pedidos da OAB. Fux recomendou o prazo de 24 meses para que o Congresso Nacional altere as regras para as doações de pessoas físicas e para o uso de recursos próprios pelos candidatos, estabelecendo-se patamar suficientemente baixo de modo a “não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições”. O voto do relator foi acompanhado pelo ministro Joaquim Barbosa e, na sessão realizada no dia seguinte, pelos ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso. O ministro Teori Zavascki apresentou pedido de vista na sessão do dia 12 de dezembro de 2013, o que levou à suspensão do julgamento. Até o momento da redação deste artigo, o julgamento continuava suspenso. Em resumo, 4 dos 11 ministros do STF já votaram favoravelmente à ADI da OAB. Bastam os votos favoráveis de mais dois ministros para que as bases do modelo brasileiro de financiamento eleitoral sejam alteradas profundamente.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ No momento atual, é grande a chance de que o STF venha a declarar a inconstitucionalidade das regras que permitem o predomínio de grandes doadores no financiamento de campanhas no Brasil, sejam eles candidatos, pessoas físicas ou, sobretudo, empresas. Tal decisão representaria uma mudança muito mais radical no *status quo* do que as medidas recentemente adotadas pelo Congresso Nacional para limitar a influência eleitoral do poder econômico, tais como aquelas previstas na Lei 11.300/06 (proibição de *outdoors*, espetáculos, showmícios, apresentação de artistas em comícios e distribuição de brindes) e na Lei 12.891/13 (teto para gastos com veículos automotores e com a alimentação do pessoal de campanha, e estabelecimento de dimensões máximas para adesivos).

Caso esta tendência se confirme, as cenas dos próximos capítulos prometem ser muito interessantes. Como os outros poderes reagiriam à tal decisão do STF? Uma possibilidade é o acatamento integral da posição do Supremo, com aprovação de nova lei exatamente nos termos recomendados. Outra possibilidade é a rebelião contra o que seria o mais novo exemplo de ativismo judicial, ou de judicialização da política, por meio de medidas que visem a preservar o modelo vigente. Entre esses extremos, é possível a adoção de modelos alternativos, que sejam diferentes tanto do modelo atual quanto daquele proposto pela OAB. As

possibilidades que se abrem aqui são inúmeras. A alternativa que tem sido mais lembrada é a do financiamento exclusivamente público, cuja adoção envolveria grande aumento dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, ou então exigiria um barateamento significativo das campanhas, a ser obtido, por exemplo, por meio de listas partidárias fechadas nas eleições proporcionais, ou por meio da adoção de distritos uninominais (ou de baixa magnitude) nas eleições para a Câmara dos Deputados e para os legislativos estaduais e municipais.

Em quaisquer dos cenários aventados acima, a Justiça Eleitoral manterá uma importância crucial em termos de fiscalização e controle da licitude das prestações de contas. A necessidade de reforçar a capacidade da Justiça Eleitoral para cumprir a contento este papel parece ser o único consenso em meio às grandes divergências que o debate sobre o modelo brasileiro de financiamento eleitoral trouxe à tona. ■

---

WAGNER PRALON MANCUSO é graduado em ciências sociais pela USP e também é mestre e doutor em ciência política pela mesma universidade. É professor da USP no bacharelado em gestão de políticas públicas e nos programas de pós-graduação em ciência política e relações internacionais. Seus campos de interesse são financiamento de campanhas, grupos de interesse, lobbying, carreiras políticas e políticas públicas. Tem publicado artigos, livros e capítulos de livros sobre esses assuntos desde 2003.

BRUNO WILHELM SPECK possui graduação em Ciência Política pela Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (1989), doutorado em Ciência Política pela Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (1995), pós-doutorado no Instituto Max Planck para Direito Penal Comparativo em Freiburg (2000), na Universidade Livre de Berlim (2002) e no Massachusetts Institute of Technology (2013/2014). Atuou como assessor para a ONG Transparência Brasil (2003-2004) e Transparency International (2004-2010). Foi professor doutor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (1995-2014). Desde 2/2014 atua como professor no Departamento de Ciência Política da FFLCH da Universidade de São Paulo (USP). Tem pesquisas e publicações na área de Ciência Política, com ênfase em sistemas partidários, eleições, dinheiro na política, boa governança e corrupção, instituições de controle.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neil P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. 2012. Disponível em: [http://people.bu.edu/tboas/political\\_investment.pdf](http://people.bu.edu/tboas/political_investment.pdf)

CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political connections and preferential access to finance: the role of campaign contributions. *Journal of Financial Economics*, Vol. 88, 2008.

FIGUEIREDO FILHO, Dalsom B. O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação de mestrado em ciência política, PPGCP/UFPE, 2009.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What do development banks do? Evidence from Brazil, 2002-2009. Harvard Business School, Working Paper No. 12-047, 2011. Disponível em: <http://www.hbs.edu/research/pdf/12-047.pdf>

LEMONS, Leany B.; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, Vol. 16, N. 2, 2010.

MANCUSO, Wagner P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado/RS, 2012a.

\_\_\_\_\_. Empresas e financiamento de campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2002 e 2006. In: COSTA, Armando Dalla; MINELLA, Ary Cesar; GROS, Denise Barbosa; MICK, Jacques; ETCHEVERRY, Maria Soledad; IGLECIAS, Wagner (Orgs.). *Desenvolvimento e crise na América Latina: estado, empresas e sociedade*, organizado por Curitiba: Editora CRV, 2012b.

MARCELINO, Daniel. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de mestrado em ciências sociais. CEPPAC, UnB, 2010.

PEIXOTO, Vitor de M. (2010), Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Tese de doutorado em ciência política. IUPERJ.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 2, 2001a.

\_\_\_\_\_. When does every penny count? Intra-party competition and campaign finance in Brazil. *Party Politics*, Vol. 7, No. 1, 2001b.

\_\_\_\_\_. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the source of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 3, 2002.

SPECK, Bruno W. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

SPECK, Bruno W. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. Trabalho apresentado na Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to North-South?”, São Paulo/SP, 2011.

SPECK, Bruno W.; MANCUSO, Wagner P. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito de 2012. *Cadernos Adenauer* Vol. 14, No. 2, p. 109-126, 2013.

\_\_\_\_\_. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. Artigo aceito para publicação na *Brazilian Political Science Review*, 2014. No prelo.

## Iniciativas populares e a justiça eleitoral

MARCONDES PEREIRA ASSUNÇÃO

MOACIR ASSUNÇÃO

“Eu queria uma coisa melhor para meu país. De vez em quando, a gente sente que pode fazer história efetivamente como pessoa física. Eu acho que foi essa conjugação de compromisso pessoal e da participação coletiva que resultou na Lei 9.840. A luta não termina, a lei foi um marco importante e começou a criar essa cultura de que voto não tem preço, tem consequência. É difícil, mas a gente tem esperança.”

Daniel Seidel, cientista político, membro da Comissão de Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da coordenação nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) em vídeo institucional sobre a Lei 9.840, de 1999, que pune a compra e venda de votos com a cassação dos infratores.

“É mais fácil um boi voar do que este projeto ser aprovado”

Ironia de um deputado dirigida ao ex-vereador Francisco Whitaker, um dos líderes nacionais do MCCE, durante o processo de luta pela aprovação da Lei 135, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, em 2010. No caso, o boi voou. A nova legislação foi aprovada por unanimidade nas duas Casas.

Nos últimos 15 anos, a democracia brasileira passou a contar com uma personagem que, em outros tempos, parecia não participar das discussões políticas além do voto: a população. Ao contrário do parágrafo único do artigo 1.º da Constituição de 1988, segundo o qual “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, no termos desta Constituição” a população esteve, historicamente, apartada do que poderia-

mos chamar de um exercício mais direto da democracia. As expectativas de Benevides (2002) sobre consultas populares e leis de iniciativa popular se concretizaram em dois projetos que tratam especificamente de questões eleitorais nessa última década e meia – a despeito de a autora depositar uma expectativa maior no uso de tais instrumentos.

Assim, a razão desse incremento na participação, em termos estritamente políticos, foi a edição de duas legislações de iniciativa popular: a lei 9.840, de 1999, que proíbe a venda de votos e combate a corrupção eleitoral, e a Lei Complementar 135, de 2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, que proíbe a participação no processo eleitoral de candidatos condenados por vários crimes, principalmente os relacionados à administração pública. Tratou-se da regulamentação do artigo 14 da Constituição que reza que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante I – plebiscito, II – referendo, III – iniciativa popular”. O intuito maior desse texto é compreender, em termos históricos, o que representaram e como se deram os processos de aprovação de tais leis.

A partir de um forte movimento de mobilização, liderado por várias Organizações não-governamentais (ONGs) reunidas no Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – rede informal de 50 entidades da sociedade civil e 306 comitês espalhados pelo país – a população subitamente “descobriu” que poderia influir no processo político, o que sempre lhe foi negado. Como é de conhecimento, a história do Brasil, desde o início da República, em 1889, caracteriza-se pela alternância de momentos de democracia, ao menos em seu aspecto formal, com outros de fechamento institucional. Desde o fim da ditadura militar, em 1986, o país atravessa um dos períodos mais extensos de democracia de sua história.

A iniciativa da participação da população, por meio de leis de iniciativa popular, tem rendido frutos, que podem ser observados no noticiário diário dos jornais que, vez por outra, relata histórias de governadores e prefeitos afastados (muitas vezes em pleno exercício do cargo) e políticos impedidos de participar de eleições por causa de problemas com a Justiça. Um novo país teria se desenhado a partir destas iniciativas, em parceria com a Justiça Eleitoral, que tem atuado fortemente, em alguns casos com críticas de acadêmicos, estudiosos e jornalistas em relação a decisões controversas desse ramo do Poder Judiciário.

A iniciativa popular é um mecanismo de índole constitucional posto à disposição dos cidadãos para, de forma direta e incondicional, provocarem a atuação do Poder Legislativo, com o objetivo de verem criadas novas leis. Assim, a iniciativa popular é um direito político exercido pelo povo, que o autoriza a provocar o Parlamento para a instauração do devido processo legislativo. No caso brasileiro, há várias condicionantes para que o cidadão possa exercer em plenitude esse direito: o principal é a exigência que a proposta de lei de iniciativa popular tenha assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco Estados, para que seja apreciada pelo Congresso. A Lei 9.840, da compra de votos, contou com as assinaturas de pouco mais de 1 milhão de eleitores, enquanto a da Ficha Limpa fez com que 1,6 milhões de brasileiros (na ocasião, a exigência era de 1,3 milhões) mandassem suas assinaturas para integrar o pedido, enfim aceito e aprovado nas duas Casas legislativas.

Como lembra o sociólogo Rubens Figueiredo, “as leis de iniciativa popular são um dos poucos momentos nos quais o Congresso, que se concede aumentos de salários e legisla em causa própria, é obrigado a ouvir a sociedade”.<sup>1</sup> Desde sua edição, em 1999, a Lei 9.840 já levou à cassação e afastamento de mais de mil administradores públicos. A Lei da Ficha Limpa, por sua vez, afastou da política, em 2009, nos pródomos da eleição de 2010, personagens poderosos como o ex-governador de Brasília Joaquim Roriz (PSC) e o ex-ministro Jäder Barbalho (PMDB-PA), que se tornaram inelegíveis por períodos superiores a oito anos sob acusação de envolvimento em ilícitos penais.

O caminho para garantir a participação popular na política não foi fácil. Começou ainda pelos idos de 1983, quando um grupo de intelectuais e militantes políticos se mobilizou para conseguir, ainda no governo de José Sarney (PMDB), que se estendeu entre 1985 e 1990, a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de aprovar a Constituição no lugar do Congresso. Os movimentos, sediados em São Paulo e no Rio de Janeiro, que lutavam pela Constituinte incluíam parte dos militantes que haviam lutado pelas Diretas Já, em 1984, e pela aprovação da Lei da Anistia, ainda no governo do último presidente da ditadura, o general João Batista Figueiredo, em 1979. Era constituído por intelectuais, militantes da Igreja Católica, sindicalistas e estudantes. Entre os pioneiros estavam o ex-vereador paulistano pelo PT, Chico Whitaker, o jurista Fabio Konder Comparato e o senador Eduardo Suplicy (PT-SP), em São Paulo.

---

1 Em entrevista à revista *História Viva* (Editora Duetto), edição 89, de março/2011, sob o título *O povo no poder*.

No Rio, os líderes eram o bispo católico d. Mauro Morelli e o sociólogo Hebert de Souza, o Betinho. Os grupos, depois unificados, lançaram a palavra de ordem “Constituinte sem povo não cria nada de novo”.

Já que não conseguiram a constituinte exclusiva, os integrantes da frente pró-participação popular na Constituinte apresentaram ao Congresso uma emenda com 400 mil assinaturas que previa a participação popular na feitura de leis – algo que os parlamentares tendem a imaginar ser uma atribuição somente sua. Em 5 de outubro de 1988, foi aprovada a nova Carta. A regulamentação da participação popular, no entanto, ainda demorou mais dez anos para sair, o que só se deu em 1998, quando foi aprovada a Lei 9.079, relatada pelo então deputado Almino Affonso (PSDB). Affonso, legislador veterano, ainda se lembra do dia em que, finalmente, a proposta foi aprovada: “Este foi, sem dúvida, o mais importante momento da minha vida parlamentar, nos quatro mandatos que exerci. O projeto foi aprovado de forma unânime, com aplausos de todos os parlamentares”,<sup>2</sup> conta. A partir desse momento, a população passou a contar com três instrumentos para garantir sua participação: o plebiscito, no qual a sociedade é ouvida em consulta pública sobre determinado assunto que, se aprovado, passa a ser lei; o referendo, no qual os cidadãos são chamados a se posicionar sobre uma lei já aprovada pelos parlamentares; e as leis de iniciativa popular.

No ano em que se completam 30 anos do movimento das *Diretas Já* que, em pleno regime militar, embora nos seus estertores, mobilizou milhões de pessoas em prol da eleição direta para presidente, não custa lembrar os passos dessa verdadeira epopeia que foi a aprovação das duas leis no Congresso e sua posterior promulgação, além do enorme embate jurídico que marcou a entrada em vigor das duas legislações, consideradas exemplares no combate à corrupção eleitoral. Longe de pretenderem resolver o secular problema da corrupção política no Brasil, as leis vêm mostrar que, ao menos, há uma luz no fim do túnel... e não é o trem em sentido contrário. Na sua primeira versão, de 1999, o lema da iniciativa popular corporificada na Lei 9.840, era “voto não tem preço, tem consequência.” Desnecessário lembrar que a frase continua atual, passados tantos anos.

E, de fato, comprar votos, apesar de ilegal, parecia algo integrado à cultura política brasileira, assim como as eleições em si, com a posterior posse dos eleitos. Todos sabiam que se compravam e se vendiam votos, em uma relação promíscua que apequenava a política brasileira e a tornava motivo de troça em países minimamente mais sérios, deixando o país com uma péssima fama.

---

2 Entrevista à revista História Viva, edição 89, reportagem O povo no poder

Há casos, que poderiam ser cômicos, mas eram trágicos. Um determinado político do interior se elegia oferecendo botas a seus “eleitores”. O detalhe é que era de um pé só do calçado o “presente” cedido. O outro seria entregue se ele fosse eleito. Um segundo oferecia dentaduras a seus eleitores numa demonstração da pobreza, em sentido literal, da política brasileira. Antes da legislação, que já levou à cassação de mais de mil políticos, entre os quais cinco governadores em exercício, senadores e centenas de prefeitos e vereadores, o estranho hábito era visto como algo quase “natural”. Hoje, os eventuais transgressores pensam um pouco mais antes de decidirem tomar medidas dessa natureza. Sabem que podem, dali a pouco, ser denunciados e ter que enfrentar as barras dos tribunais por insistirem em algo ilícito. Parece natural que seja assim, mas não era antes da entrada em vigor da legislação.

Tradicionalmente, os políticos acusados de corrupção se escudavam em um instituto jurídico “importado” do direito penal, a presunção de inocência (previsto no inciso 57 do artigo 5.º da Constituição Federal), segundo o qual ninguém será considerado culpado de acusação que lhe imputam até que haja uma decisão final, o trânsito em julgado. A questão é que as decisões se arrastavam por anos a fio e, muitas vezes, quando a Justiça concluía sua análise do caso, o candidato acusado – devidamente escudado pelos melhores defensores que o dinheiro permite contratar<sup>3</sup> – já havia cumprido o seu mandato, o que fazia a denúncia cair no vazio e a impunidade ficar garantida. Como se sabe, Justiça que é lenta demais não é Justiça, já que seus efeitos não se fazem sentir.

Tudo isso, tradicionalmente, sempre colaborou para levar ao descrédito a Justiça brasileira diante da população e, também, para aumentar a sensação de impunidade e de que somente os pobres são penalizados pelas leis brasileiras. A decisão para aprovação da Lei da Ficha Limpa, enfim, vencedora no Supremo Tribunal Federal (STF), onde sete dos 11 ministros votaram pela constitucionalidade da lei, foi de que o princípio da moralidade (previsto no artigo nono da Constituição Federal) se sobrepõe ao da presunção de inocência. Este se aplica a casos penais, não aos que dizem respeito às leis eleitorais, já que a negação de participar das eleições não tem caráter punitivo. Conforme defende Gavião Pinto (2010):

---

3 É fácil, naturalmente, para um advogado habilidoso e diante da quantidade de recursos prevista no Brasil, protelar o cumprimento de penas de clientes poderosos, até levá-las à prescrição.

O reconhecimento da inelegibilidade pela Lei da Ficha Limpa, ao contrário do que muitos querem fazer parecer, não viola o princípio da presunção de inocência, já que não se reveste de caráter punitivo, mas sim da marcante vitória da democracia brasileira, aplicando, no plano prático, outros princípios constitucionais tão importantes na vida pública, como o da legalidade, moralidade, probidade, publicidade ou transparência e eficiência, constituindo relevante instrumento de combate à impunidade dos políticos corruptos e desonestos, que sempre saquearam o erário com as mais reprováveis condutas lesivas ao interesse coletivo<sup>4</sup>

A participação popular na política nunca foi assunto dos mais fáceis para a população. Em entrevista à autora da dissertação *Participação e representação política: o caso do Movimento de Combate à Corrupção*, de Cintia Merchiori, defendida na Fundação Getúlio Vargas, em 2004, Chico Whitaker, um dos principais líderes nacionais do MCCCE, atesta:

Participação popular é muito difícil porque o político é um profissional do processo decisório e o cidadão não é. O político tem o dia inteiro para mexer com isso e o cidadão não dispõe desse tempo<sup>5</sup>

Não restam dúvidas de que a política brasileira precisava (e ainda precisa) de mudanças urgentes. Um levantamento do jornal *O Globo*, do Rio de Janeiro, de 5 de setembro de 2004, demonstrou que 20% (40% na violenta Baixada Fluminense) dos candidatos às eleições municipais do Rio naquele ano respondiam a processo, em muitos casos por crimes graves como homicídios, roubo e tráfico de drogas. Eram esses os homens que iriam representar os eleitores cariocas nos parlamentos. O quadro se repetia em praticamente todos os Estados. Em São Paulo, em 2010, um candidato a deputado supostamente apoiado pelo grupo criminoso Primeiro Comando da Capital (PCC) por pouco não foi eleito.

No Acre, um deputado federal, Hildebrando Pascoal (Ex-PFL, partido que se transformou no atual DEM), se celebrou por, segundo a denúncia, mandar matar e cortar ao meio com uma serra elétrica seus inimigos. Denunciado, o ex-coronel da PM acreana foi cassado e preso em 22 de setembro de 1999. Até hoje, cumpre pena de prisão naquele Estado. O grupo de extermínio que liderava tinha,

4 In artigo de sua autoria, *A extrema importância da “Lei da Ficha Limpa” para a democracia brasileira*, na publicação 1.º Seminário de Direito Eleitoral, p.21, patrocinado pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

5 In: Merchiori, Cíntia. *Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*, p. 28.

até onde se tem conhecimento, 30 mortes em seu “currículo” e Pascoal, como seu líder, foi condenado a 125 anos de prisão. Outro parlamentar, Ronaldo Cunha Lima (PSDB), por sua vez, sacou o revólver e atirou, depois de uma discussão, quase matando um adversário político dentro de um restaurante em João Pessoa (PB), na frente de dezenas de pessoas, mas não chegou a ser punido pelo crime, escapando do julgamento. Por uma ironia do destino, seu filho, Cássio Cunha Lima, então governador da Paraíba, foi um dos primeiros atingidos pela Lei 9.840 e, em consequência, pela Lei da Ficha Limpa.

Quando a proposta da Lei da Ficha Limpa foi lançada, muitos eleitores, em regiões mais distantes do Brasil, tinham medo de apor sua assinatura nos abaixo-assinados que foram enviados ao Congresso. No interior do Maranhão, um padre contou ao juiz eleitoral Márlon Reis, um dos principais líderes do MCCE, que a população temia assinar o documento por medo do prefeito, um homem violento, que tinha crimes de morte nas costas. Na Baixada Fluminense, o temor era de outros personagens criminosos, os traficantes e as milícias. A origem da lei partiu do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que reuniu 1,6 milhão de assinaturas. Posteriormente, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 5 de maio de 2010 e pelo Senado em 19 de maio do mesmo ano, em ambos os casos por votação unânime. Mas somente em fevereiro de 2012 o Supremo Tribunal Federal (STF) validou a constitucionalidade da lei e declarou que ela entraria em vigor nas Eleições 2012. Um dos ministros, Gilmar Mendes, contrário ao instituto, chegou a declarar que a lei era “a barbárie da barbárie”.

## FICHA LIMPA E ELEIÇÕES MUNICIPAIS

■ E a “estrela” da Lei da Ficha Limpa em eleições municipais foi marcante. Em 2012, quando ocorreu a primeira eleição sob a égide da nova legislação, 868 candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereador foram barrados pelos tribunais regionais eleitorais em todo o país por força dos seus efeitos. O número representou o equivalente a 0,2% do total de 481.156 candidaturas registradas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Até a primeira quinzena de setembro de 2012, eram 450.521 registros de candidatos aptos e 30.425 registros de candidatos inaptos, ou seja, que não atenderam às exigências da nova legislação.<sup>6</sup>

6 Os números são do jornal *O Estado de S.Paulo*, edição de 05 de novembro de 2013, com base em informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), disponível em [www.estadao.com.br/acervo](http://www.estadao.com.br/acervo)

Naquela ocasião, o Ceará, com 176 casos, era o Estado brasileiro que mais tinha barrado políticos com problemas na Justiça, seguido por Minas Gerais, com 148. São Paulo tinha só 76 barrados, mas acumulava 200 processos pendentes de julgamento. O Rio de Janeiro também apresentava um número baixo de barrados, somente 12, mas, assim como São Paulo, também tinha processos pendentes de julgamento.

As decisões da Justiça Eleitoral, a partir das leis de iniciativa popular, têm produzido, sem dúvida, o aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro e a mudança de conduta dos administradores públicos. Há, no entanto, um longo processo a percorrer para que estas mudanças se efetivem, de fato. Uma das possibilidades para esse aperfeiçoamento poderia ser a maior facilidade para que se apresentem projetos de iniciativa popular, de forma que a população pudesse fazer uso dessa ferramenta com mais frequência. Atualmente, com a necessidade de ter assinaturas de 1% do eleitorado, concentrado em cinco Estados, as dificuldades são imensas. A possibilidade de apresentar propostas passa a ser somente de instituições com capilaridade nacional e poder de mobilização como o MCCE. Como destaca Chico Whitaker,

Com esses números e condições, se evitou que o uso do instrumento pudesse ser banalizado, mas eles praticamente inviabilizaram a apresentação de propostas de iniciativa popular e reduziram a utilização desses instrumentos<sup>7</sup>

A deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP) apresentou, em 1999, um projeto, a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 2/99 que prevê o incremento à participação popular no processo político. Pela proposta da parlamentar, o número de eleitores necessários para apresentar uma lei de iniciativa popular passa a ser de 0,5% do total de eleitores e podem ser apresentadas por confederação sindical, entidade de classe ou associação, que os represente. “O nível de exigência para apresentar proposta atualmente é muito grande, o que desestimula a participação”, diz. Na opinião da socialista, a Câmara é resistente ao exercício direto da democracia. “Muitos deputados encaram a democracia direta como uma ameaça”, acrescenta. <sup>8</sup>Apesar de apresentada há mais de 12 anos, até hoje a PEC não foi discutida porque os partidos não indicaram seus representantes. O ex-deputado Antonio Biscaia (PT-RJ), que foi um dos principais defensores da tramitação da Lei da Ficha Limpa no Congresso, concorda com a deputada.

7 In Marchiori, Cintia, p. 26

8 Folha de S. Paulo, 03 de março de 2012, p. 12

Naquela Casa tem de tudo. É o retrato da sociedade brasileira. Você tem pessoas de bem e você tem pessoas comprometidas com condutas ilícitas. E tem aquelas que resistem a qualquer mudança de qualquer regra que possa, de alguma maneira, atingi-los. Eles pensam assim: se eu cheguei aqui e fui eleito, eu não vou alterar nada que possa vir a prejudicar a minha reeleição. Estes são os resistentes.

Nota-se, assim, que ao longo dos últimos anos, com o aumento da participação popular nos assuntos de interesse do país, houve um considerável fortalecimento da democracia brasileira, que tem como fundamento o respeito às leis, às instituições, e aos direitos e garantias fundamentais, sendo que a Justiça Eleitoral e as iniciativas populares são corresponsáveis por esse fortalecimento.

Ainda incipientes no Brasil, onde só foram apreciados quatro projetos de iniciativa popular desde a promulgação da Constituição, em 1988, as leis dessa natureza já integram a rotina institucional de vários países, entre eles Suíça, Estados Unidos, Alemanha e França. Na Suíça, dois cantões (o equivalente a Estados no Brasil), já praticam desde os anos 1970, a chamada democracia semidireta, em que os eleitores discutem em praça pública os seus problemas, votando pela sua resolução. O mesmo ocorre na Alemanha e, em menor grau, entre os franceses e americanos.

No Brasil, em termos de legislações de iniciativa popular, além da Lei 9.840 e da Lei da Ficha Limpa, foram apresentados um projeto que criava o Sistema Nacional de Habitação Popular (Lei 11.124/05) e uma legislação que pune mais severamente os crimes hediondos (Lei 8.930/94) – mas os processos de aprovação dessas medidas não representaram casos genuínos de democracia direta. A primeira levou 17 anos para tramitar no Congresso, até a sua promulgação, completamente desfigurada, em 2005. A segunda foi adotada pelo Executivo federal, que enviou uma proposta ao Legislativo sobre o assunto, diante da comoção nacional causada pelo assassinato da atriz Daniella Perez pelo também ator Guilherme de Pádua em 1992. A mãe da atriz, Glória Perez, promoveu uma mobilização nacional para obter a aprovação da lei, enfim encampada pelo governo, que previa uma punição mais severa para os crimes hediondos. A diferença das duas legislações da área política é que estas acabaram “adotadas” por autores político-institucionais, como o próprio Parlamento e o governo federal, o que afastou a participação popular.

Depois de apresentadas as primeiras legislações desse tipo, o Congresso se deu conta de que não tem condições de verificar, uma a uma, as assinaturas dos abaixo-assinados. Assim, algumas das primeiras propostas de leis foram adotadas por parlamentares que se tornaram seus “padrinhos”. Em 2001, a Câmara criou a Comissão de Legislação Participativa (CLP), órgão do próprio Legislativo federal,

que permite que entidades e eleitores apresentem propostas de projetos de lei que, se aprovados pela maioria dos seus 18 membros, são levados adiante pela Câmara.

No atual quadro, aprovar uma lei de iniciativa popular ainda é muito difícil e, segundo Chico Whitaker, exige um alto grau de comprometimento e dedicação. “A primeira coisa que aprendemos é que preciso ter um grupo que acompanhe *pari passu*, a tramitação no Congresso, cobrando os parlamentares o tempo todo”, diz. Segundo ele, também é preciso escolher bem o assunto a ser tratado – a legislação diz que a proposta deve versar somente sobre um tema – de forma a torná-lo simples para o entendimento da população. Por fim, o ativista político lembra que a aprovação de uma lei do gênero é um ato de vontade e determinação, até por que há inúmeras dificuldades a serem vencidas.<sup>9</sup>

Aprovar e fazer valer, em um país no qual às vezes as leis “não pegam”, como se diz popularmente, uma lei de iniciativa popular inclui, ainda, conseguir aliados para acompanhar a tramitação e a execução das leis. Alguns destes aliados preferenciais são a imprensa, o Ministério Público e a própria Justiça Eleitoral. A imprensa oferece visibilidade e capilaridade às causas defendidas, além da força de pressão, o Ministério Público cobra agilidade das instituições e a Justiça Eleitoral, devidamente sensibilizada, faz com que as determinações da lei sejam cumpridas.

A Lei da Ficha Limpa não está, claro, imune a críticas. Mascarenhas (2012), defendeu, em artigo, a tese de que, ao tentar responder a uma justa demanda da sociedade por ética na política, a Lei foi longe demais e adquiriu aspectos de inconstitucionalidade.

Verificamos que a lei da Ficha Limpa, não obstante aspectos positivos, acabou por ir longe demais em diversos pontos. Para além da possível inconstitucionalidade de alguns dos seus excessos, resta a preocupação de que a ampliação dos casos de inelegibilidade não esteja transferindo para o Judiciário e para outros órgãos as responsabilidades que, numa democracia, devem caber aos eleitores.<sup>10</sup>

Marchetti (2012) aponta outros problemas na aplicação da lei que, em sua visão, colabora para que o modelo de governança eleitoral no Brasil seja judicializado e constitucionalizado. Temas como a verticalização das coligações e a fidelidade partidária, típicos do Parlamento, também já haviam sido discutidos e regulamentados pelo Judiciário.

9 Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* em 25/03/2009, p. 13

10 A lei da “ficha limpa”: uma responsabilidade prospectiva? A que preço? Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v.19, n.34, p. 237/262, agosto, 2012

É judicializado porque em todas as atividades relativas à governança há uma proeminência dos membros do Judiciário. Em nenhuma instância da Justiça Eleitoral há a participação de outras associações ou instituições de fora do universo jurídico, fato não raro na governança de outros países. Além do mais, a Justiça Eleitoral brasileira não conta com um corpo decisório permanente e exclusivo. Os juízes e/ou ministros que assumem funções na Justiça Eleitoral dividem seu tempo com suas atividades judiciais originais.

É constitucionalizado porque a última instância da Justiça Eleitoral – o TSE – é composta por uma “regra de intersecção” com a Corte Constitucional – o STF. O TSE é composto por sete membros: três ministros do STF, dois ministros do STJ e dois cidadãos com notório saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo STF e selecionados pelo presidente da República. Além do mais, a presidência do TSE é de prerrogativa exclusiva de um ministro vindo do STF. A predominância institucional do STF sobre o TSE é flagrante – ainda mais quando consideramos que o ministro que decide no TSE continua a decidir simultaneamente no STF.

Para o estudioso de legislação eleitoral, a Lei da Ficha Limpa pode amplificar ainda mais estas características da governança eleitoral no Brasil.

Por um lado, ao criar mais critérios legais para definir a inelegibilidade, aumenta as oportunidades para os Organismos Eleitorais interferirem no jogo competitivo. Por outro, pode ampliar a busca pela arena judicial como estratégia para a competição política. Afinal, uma decisão judicial pode minar uma candidatura, ainda que no ponto futuro decida-se pela sua inocência. De qualquer maneira, a Lei da Ficha Limpa amplia as possíveis vias para a judicialização da competição política no Brasil, seja porque pode aumentar a demanda pela Justiça Eleitoral, seja porque coloca a decisão judicial colegiada em um patamar estratégico para definir as oportunidades e as condições em que se jogará o jogo eleitoral.

Copola (2010) aponta outro problema na natureza da lei: a Ficha Limpa, na visão da jurista, incorreria em inconstitucionalidade ao decretar a perda dos direitos políticos de um cidadão mesmo antes do trânsito em julgado de eventual sentença condenatória

A constitucionalidade da lei é discutida entre os operadores de direito, uma vez que ninguém pode ser considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença condenatória e a Lei da Ficha Limpa, em patente incostitucionalidade, considera inelegível até mesmo aquele que tem contra si decisão de órgão judicial colegiado, mas que ainda não transitou em julgado.

É de império destacar que os políticos condenados antes da sanção da lei podem também ser por ela atingidos, conforme entendimento do e.Tribunal Superior Eleitoral no procedimento CTA número 114709, consulta formulada pelo Deputado Federal Ilderlei Cordeiro, tendo como relator o ministro Arnaldo Versiani Leite Soares e respondida em 18/06/2010.

A despeito de sua enorme presença nos meios de comunicação e nos debates entre ministros no Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive com a transmissão das sessões que decidiram sobre sua não-aplicação nas eleições de 2010 ao vivo na TV Justiça, o tema Lei da Ficha Limpa foi muito pouco percebido pela população em geral como um assunto de importância naquele período. A revelação, até certo ponto surpreendente para quem acompanhou as discussões sobre o assunto pela imprensa escrita, foi de pesquisa realizada pela FGV Direito Rio intitulada “Poder Judiciário e Eleições 2010”, que ouviu 1.300 pessoas naquele ano.

De acordo com Falcão (2010), apenas cerca de 13% da população notou a participação direta do Poder Judiciário no pleito daquele ano, em um cenário de quase completo desconhecimento sobre essa atuação, de grande importância em todas as eleições e ainda mais naquela, quando se vivia a expectativa de aplicação imediata da Lei da Ficha Limpa.

É nesse cenário de desconhecimento que situa-se o episódio da “ficha limpa”. Parece existir uma desproporção entre o impacto que a decisão do Supremo teve na modelagem legal da competição política em 2010 – uma decisão que atingiu potencialmente o destino de milhares de candidatos e milhões de votos – e a ausência da percepção do eleitor sobre este impacto. Não se trata de perceber a participação do Judiciário de forma positiva ou negativa. Trata-se simplesmente de pouco ou nada perceber.

Uma possível explicação para esta “não percepção” seria o fato de que o eleitor não é participante direto da litigância eleitoral. São os candidatos e os partidos, em geral, as partes judiciais. O eleitor não é usuário direto dos serviços da Justiça Eleitoral – o ator político relevante para o serviço de adjudicação são os partidos políticos e os candidatos.

Ainda assim, destaca o autor, entre os poucos pesquisados que responderam à questão sobre a participação do Poder Judiciário nas eleições, cerca de 44% responderam que a Lei da Ficha Limpa foi o acontecimento ligado ao Judiciário mais importante relacionado às eleições daquele ano. Outros 8% responderam que foi a fiscalização de boca de urna, o combate à corrupção e fraudes eleitorais (7%) e a organização geral das eleições (2%).

Não obstante a baixa participação da questão do debate sobre a “ficha limpa” durante a campanha eleitoral, a maioria dos brasileiros (85%) declarou conhecer ou ter ouvido falar sobre a “lei da ficha limpa”. Desse total, que disse conhecer a lei, a maioria (73%) soube definir seu conteúdo, ou seja, efetivamente 60% da população conhece efetivamente a “lei da ficha limpa”.

Como esperado, quanto maior a escolaridade e a renda, maior o conhecimento da lei e o seu conteúdo. E entre os que souberam definir o que é a lei, 73% declararam tê-la levado em consideração na hora da escolha do voto – ou seja, 44% do eleitorado considerou se o candidato era ou não “ficha limpa” na hora de votar.

(...) A grande maioria dos brasileiros (87%) aprova a lei e concorda que ela deveria valer já para as eleições de 2010.<sup>11</sup> Novamente a escolaridade influencia a percepção – quanto maior o grau de instrução, maior a concordância com os benefícios da lei e sua aplicação imediata.

Pereira e Taylor (2010) apontam que a Lei da Ficha Limpa, apesar de suas deficiências e falhas, pode colaborar para aumentar a *accountability* brasileira, ao possibilitar o crescimento no número dos que chamam de deputados “limpos”, em oposição aos ditos “sujos” e “contaminados”, que seria uma categoria intermediária de parlamentares entre os dois extremos. Uma Câmara com mais deputados éticos teria, naturalmente, um comportamento bem mais duro com relação à possibilidade de cassação de colegas envolvidos em atividades ilícitas.

Mesmo quando a Câmara é composta por 50% de “limpos”, a probabilidade de cassação (de parlamentares reconhecidamente corruptos) é nula. No entanto, há um ponto de inflexão em termos da proporção de deputados limpos, além do qual a probabilidade de punição cresce rapidamente. Segundo outros fatores constantes, quando a composição da Câmara sobe de 74% para 93% limpos, a probabilidade de um voto para expulsão no plenário da Câmara aumenta rapidamente para mais de 53% (chegando a 77% quando a Câmara é composto unicamente por deputados limpos). Em outras palavras, rápidas mudanças na composição do Congresso podem ter efeitos decisivos em termos de probabilidade de prestação de contas.

---

11 A lei, no entanto, só passou a valer, efetivamente, nas eleições de 2012. O mais novo membro do STF, o ministro Luiz Fux, votou contrariamente à pretensão de que a lei valesse em 2010, ano em que foi sancionada, desempatando o placar no Supremo, com cinco ministros favoráveis à aplicação da lei em 2010 e cinco contrários.

(...) Embora tenha suas deficiências, a lei (Ficha Limpa) vai tornar mais difícil aos políticos inegavelmente criminosos exercer o cargo. Como resultado, haverá sérias implicações para a prestação de contas no Congresso, e, mais amplamente, no sistema político brasileiro. Ao reduzir a proporção de deputados notadamente venais, a Lei pode fortalecer o processo de prestação de contas na Câmara. No entanto, e isso é importante ressaltar, o oposto também é verdadeiro: pequenas reduções na proporção de deputados “limpos” poderia levar a uma drástica queda na prestação de contas. De acordo com a nossa simulação, que é baseado no comportamento da Câmara em cassações durante o período 2003-2006, se mais ou menos 1 de 20 deputados corruptos fosse substituído por um par limpo, o Brasil poderia muito bem avançar para um equilíbrio pró-responsabilização mais estável. No entanto, uma mudança na proporção de políticos corruptos por tão pouco quanto 1 em cada 10 deputados podia mover o Brasil para um equilíbrio de zero-responsabilidade. Com a implementação da *Ficha Limpa*, portanto, o sistema político ganhou uma ferramenta de prestação de contas que empurra mais perto para o lado positivo no que diz respeito à prestação de contas.

Ambas, a Lei 9.840 e a Lei da Ficha Limpa, geraram outros frutos, lastreados pela luta em prol da ética na política. Legislação surgida no rastro de maiores preocupações com a moralidade do processo administrativo, a Lei 12.846, mais conhecida como Lei Anticorrupção entrou em vigor no dia 29 de janeiro de 2014. Com a aprovação da legislação e seu início de vigência, empresas que subornarem agentes públicos ou fraudarem licitações poderão ser multadas em até 20% do seu faturamento bruto anual.

A nova legislação, que surgiu após os protestos populares de junho de 2013, procura mudar a percepção, comum no Brasil, que só os corruptos e não os corruptores (tão culpados quanto os outros) são punidos. De acordo com o que prevê a legislação, o governo federal, por meio da Controladoria Geral da União (CGU), orienta seus ministérios e demais órgãos, e as prefeituras e Estados se organizam para fazer o mesmo. Levantamento do jornalista Bruno Lupion, do UOL, em Brasília, no entanto, demonstrou que a Lei ainda não havia sido implementada em 18 Estados apenas alguns dias antes de entrar em vigor, o que ocorreu dia 29 de janeiro de 2014.<sup>12</sup>

---

12 Disponível em [www.uol.com.br/leianticorruptao](http://www.uol.com.br/leianticorruptao)

O próprio MCCE já projeta outras lutas para os próximos meses. Uma delas é uma extensão da Lei de Acesso à Informação (LAI) às contas de partidos políticos e seus candidatos. A atual LAI, em vigor há pouco mais de um ano, que prevê o acesso dos cidadãos a informações de interesse público, não alcança os candidatos e coligações eleitorais que continuam apresentando seus dados de arrecadação e gastos nas eleições somente após o pleito. Essa determinação não permite saber, antecipadamente, quem apoiou quem no processo eleitoral. No entender de Henrique Ziller, auditor federal de controle interno do Tribunal de Contas da União (TCU), mestre em administração pública pela Universidade de Brasília (UnB) e membro do conselho da Amarribo (Amigos Associados de Rio Bonito), uma das ONGs que compõem o MCCE, a lei de iniciativa popular permitirá que a sociedade tenha acesso a informações, atualmente vedadas, que podem significar a diferença entre eleger um candidato ético e outro nem tanto, que poderá usar o poder para a prática diuturna da corrupção.

É justamente na campanha eleitoral que se inicia todo o processo de corrupção que ocorre no dia a dia da administração pública, ou seja, no momento em que os candidatos se associam a grupos de interesse econômico-financeiro para capturar o poder.

O projeto de lei de reforma política de iniciativa popular proposto pelo MCCE ataca esse problema em duas frentes. Primeiramente, por propor um sistema de financiamento de campanhas que, combinado com um inovador sistema eleitoral, democratiza o acesso dos candidatos às vagas e aos recursos financeiros. Em segundo lugar porque acaba com a caixa-preta eleitoral: todas as informações sobre movimentação financeira de partidos e candidatos deverá ocorrer em tempo real.

A aprovação do projeto de lei que estamos lançando, portanto, proporcionará a todos os militantes do controle social dos recursos públicos a criação de instrumento eficaz para promover a luta contra a corrupção desde sua raiz.<sup>13</sup>

Recentemente, no entanto, a Justiça Eleitoral tomou uma medida que foi considerada por muitos observadores um retrocesso no que diz respeito à fiscalização da corrupção na política. Uma portaria do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou que somente poderá ser iniciada uma investigação eleitoral após autorização do TSE. Antes, o Ministério Público e a Polícia

---

13 Texto retirado do site do MCCE ([www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)), acessado em 15/01/2014

tinham autoridade para iniciar uma investigação sem necessidade de avisar à Justiça Eleitoral. O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, pediu ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a alteração da resolução que trata da investigação de crimes eleitorais nas eleições de outubro. Segundo o procurador, a norma limita o poder de investigação do Ministério Público Eleitoral (MPE). Procuradores eleitorais também divulgaram uma moção a favor da mudança na regra. De acordo com o procurador, se o TSE não revisar a resolução, uma ação para declarar a norma inconstitucional será impetrada no Supremo Tribunal Federal (STF) a fim de garantir o poder do Ministério Público para investigar crimes eleitorais.

Na moção divulgada contra a decisão do tribunal, procuradores eleitorais relatam que o TSE restringiu à Justiça Eleitoral o poder de determinar a abertura de inquérito policial. Para os integrantes do MPE, a limitação prejudica a agilidade da apuração dos crimes. “Criar embaraços para o Ministério Público (MP) é dificultar a apuração de graves ilícitos eleitorais, como a compra de votos, as fraudes no alistamento eleitoral e na coleta dos votos e o uso da máquina administrativa em prol de candidatos. É em nome do eleitor que o MPE atua. É dele, o eleitor, o maior interesse em eleições limpas e transparentes. A resolução do TSE fecha, desnecessariamente, uma porta que até hoje se encontra aberta para o cidadão votante”, dizem os procuradores.

A Resolução 23.396/2013, do TSE, foi aprovada no plenário da corte em dezembro de 2013. De acordo com a norma, a partir das eleições de outubro, a instauração de inquérito para apurar crimes eleitorais só poderá ser feita com autorização do juiz eleitoral. Segundo o ministro Dias Toffoli, relator das instruções das eleições, o poder de polícia é exercido pelo juiz. Atualmente, a Polícia Federal também deve pedir autorização à Justiça Eleitoral para fazer investigação.<sup>14</sup> Em resposta, o ministro Marco Aurélio Mello, que preside o TSE, disse que levaria a questão à discussão em plenário.

---

14 Informações do *site* Congresso em foco ([www.congressoemfoco.uol.com.br/noticias](http://www.congressoemfoco.uol.com.br/noticias)), acessado em 18/01/14

## CONCLUSÃO (SEM A REFORMA DO MCCE)

### Novas lutas do MCCE

O MCCE iniciou, recentemente, uma nova luta em que pretende fazer uma espécie de minirreforma eleitoral. A principal proposta, segundo um dos líderes do Movimento, o juiz eleitoral Márlon Reis, é combater a enorme influência do poder econômico de grandes empresas, como bancos e construtoras, nas eleições. “Estamos pensando coletivamente como isso pode ser feito. Hoje, conquistamos a universalidade do voto, mas não somos elegíveis. Os elegíveis são somente os ‘abençoados’ pelo poder econômico. Conseguir quebrar isso pode ser a terceira revolução democrática”, disse, em entrevista ao apresentador Antonio Abujamra, no programa *Provocações*, da TV Cultura.<sup>15</sup>

Durante a entrevista, Reis teceu críticas ao atual modelo eleitoral. Sobre o atual modelo de votação afirmou que

É tão ruim, porque é opaco, ele não permite que nós eleitores tenhamos uma ideia mínima do resultado daquele voto que nós concedemos para o parlamento, já que nós podemos perfeitamente votar em um candidato e eleger outro que não é do nosso conhecimento. Às vezes (o candidato eleito) tem um pensamento absolutamente oposto àquele pregado pelo candidato que escolhemos inicialmente.

A respeito da reação dos políticos ante a campanha pela Reforma Política Democrática, o juiz eleitoral e membro do MCCE disse que a recepção às novas ideias não tem sido muito favorável.

Temos encontrado um comportamento refratário às nossas ideias. A verdade é que o Congresso Nacional não está preparado para mudança alguma, no modelo político, nem no âmbito da Câmara dos Deputados, nem no âmbito do Senado. É bom afirmar, até por uma questão de justiça que há parlamentares que defendem a mudança, mas são minoritários.”

---

15 No programa *Provocações*, 646, da TV Cultura, exibido em 21/01/2014, disponível em <http://tvcultura.cmais.com.br/provocacoes/provocacoes-646-com-o-juiz-maranhense-marlon-reis>

A Reforma Política Democrática jamais será realidade, para o ativista, caso o MCCE e suas entidades parceiras não consigam transformá-lo em um movimento de apelo popular, a exemplo das duas leis de iniciativa popular aprovadas. De acordo com Reis, o MCCE já obteve 300 mil assinaturas em prol da Reforma Política Democrática e precisa obter mais 1,3 milhões para chegar ao mínimo exigido na legislação que trata das leis de iniciativa popular. A proposta prevê a votação para o Parlamento em dois turnos e o financiamento público das campanhas com o objetivo de reduzir a pressão das empresas financiadoras de campanhas sobre os candidatos.

Cientistas políticos e especialistas em legislação eleitoral e combate à corrupção têm criticado a proposta. Para o diretor da ONG Transparência Brasil, Claudio Abramo, proibir o caixa dois vai ter um efeito contrário ao esperado. “Em lugar nenhum há proibição total de financiamento por empresas. Não porque se ache que é uma coisa legal, mas porque há a consciência de que seria contraproducente, porque o dinheiro vai continuar a fluir, em uma verdadeira explosão de dinheiro no caixa dois”, afirmou em entrevista ao site Uol. Outros especialistas são contrários à votação em dois turnos para parlamentares por considerar que elas são excessivamente complexas.

Abramo cita os *matching funds*, ou fundos de contrapartida, usados na Alemanha, Estados Unidos e Costa Rica. Nesse sistema, o Estado contribui para as campanhas na mesma medida em que os cidadãos contribuíram. “O candidato capta dinheiro de pequena monta, até R\$ 100, digamos, vai à Justiça Eleitoral com esse recibo e o Estado entra com o mesmo valor. Seria uma forma de aproximar o eleitor do candidato”, defende.<sup>16</sup>

O cientista político Jairo Nicolau, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por sua vez, não acredita que haverá condições objetivas de fiscalizar os recursos usados nas campanhas. “Há um certo grau de ingenuidade nisso tudo. Como acreditar que teremos instituições de fiscalização e controle para fazer valer financiamento de R\$ 1 bilhão e controlar esses gastos?”, questionou, em entrevista à revista Exame.<sup>17</sup> ■

16 Disponível em [fernandorodrigues.blogspot.com.br/proibir-doacao-de-empresa-vai-aumentar-caixa-dois-diz-transparencia](http://fernandorodrigues.blogspot.com.br/proibir-doacao-de-empresa-vai-aumentar-caixa-dois-diz-transparencia)

17 Disponível em <http://tudorondonia.com.br/noticias/reforma-politica-quer-acabar-com-caixa-dois>

---

MARCONDES PEREIRA ASSUNÇÃO é advogado militante em São Paulo, coordenador da Comissão de Direito Eleitoral da 94.<sup>a</sup> Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Penha de França – Seção São Paulo. Pós-graduado em Direito Previdenciário pela Faculdade Legale (Falegale), de São Paulo e coautor da obra *Ficha Limpa, a lei da cidadania – manual para brasileiros conscientes*. Realejo Edições-2010.

MOACIR ASSUNÇÃO é mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pós-graduado em Ciências Sociais e professor dos cursos de Jornalismo e Administração de Empresas da Universidade São Judas Tadeu (USJT), de São Paulo, e de Jornalismo na FMU-FIAMM, jornalista, ex-repórter de política do jornal *O Estado de S. Paulo*, coautor da obra *Ficha Limpa, a lei da Cidadania – manual para brasileiros conscientes*. Realejo Edições, 2010 e autor dos livros *Nem heróis nem vilões* (sobre a Guerra do Paraguai) e *Os homens que mataram o facínora* (sobre os inimigos de Lampião), ambos da Editora Record, e *Luiz Carlos Prestes, um revolucionário brasileiro* ( Ed. Lazuli).

## REFERÊNCIAS

- BENEVIDES, Maria Victoria. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Ática, São Paulo, 3ª edição, 2002
- COPOLA, Gina. A suspensão dos direitos políticos: lei de improbidade administrativa e lei da ficha limpa. Disponível em: <http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%20>
- FALCÃO, Joaquim and OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Poder Judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha limpa”. Opin.Publica (online).2012, vol. 18, n.2. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php>
- MARCHETTI, V. A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira. *Interesse Nacional*, n.º 12, p. 33-42, 2011. Disponível em <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edições-revista-a-ficha-limpa-no-contexto-da-governanca-eleitoral-brasileira>
- MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. A “lei da ficha limpa”: uma responsabilidade prospectiva? A que preço? *Revista SVRJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 237-262, agosto 2012.
- MELCHIORI, Cíntia Ebner. Participação e representação política: a iniciativa popular e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Dissertação de mestrado em gestão e políticas públicas, apresentado à Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo, em 2011, sob a orientação do professor Cláudio Gonçalves Couto.
- PEREIRA, C. and TAYLOR, M. Clean State Law: Raising Accountability in Brazil., 2010. Disponível em: [http://brookings.edu/opinions/2010/1222\\_brazil\\_corruption\\_pereira](http://brookings.edu/opinions/2010/1222_brazil_corruption_pereira). Aspx.
- VÁRIOS AUTORES. Curso: 1.º seminário de Direito Eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012. Rio de Janeiro, 11 e 25 de maio/2012. Promoção: Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj).

## Ficha Limpa na prática: estudo sobre aspecto pontual de inelegibilidade nas eleições de 2012 em Santa Catarina

VITOR JOSÉ FERREIRA DOS SANTOS  
HUMBERTO DANTAS

### INTRODUÇÃO

■ A Lei Complementar (LC) nº 135, de 4 de junho de 2010, denominada Lei da Ficha Limpa, alterou a redação da LC 64, que diz respeito à inelegibilidade decorrente de rejeição de contas pelos tribunais de contas (TCs).

Este estudo tratará da alínea “g”, I, do art. 1º da LC 64 circunscrevendo-se à análise da relação dos ocupantes de cargos ou funções públicas cujas contas foram julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), publicada no DO/TCE/SC nº 530, de 1 de julho de 2012.

O objetivo é observar, por meio da análise de casos concretos nas eleições municipais de 2012 em Santa Catarina, como a Justiça Eleitoral compreendeu a LC 135/10, verificando textos legais, processos legislativos e jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os critérios de acesso à eleição foram de fato enrijecidos? Parte-se da hipótese de que se tornaram mais frágeis. Também será verificada se a introdução do elemento subjetivo (dolo) na alínea “g” causou algum tipo de insegurança jurídica no registro de candidaturas, ou ainda, aumentou o sentido de subjetividade em alguns julgamentos cujas posições de diferentes organismos da justiça foram alteradas ao longo do processo.

### ANTES DA FICHA LIMPA

■ Até junho de 2010 a alínea “g” da LC 64/90 estava assim redigida:

*Art. 1.º São inelegíveis: I – para qualquer cargo:(...); g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão<sup>1</sup> (grifo nosso).*

Conforme o texto, todos os administradores que integravam a relação de condenados pelos TCs por irregularidade insanável estavam inelegíveis nos cinco anos seguintes à decisão. Mas o legislador abriu uma janela a todos aqueles que tinham contas rejeitadas e questionavam a decisão dos TCs na justiça comum. Bastava protocolar ação contra a decisão dos TCs para suspender os efeitos da inelegibilidade. Essa janela pode indicar que os deputados que aprovaram a LC 64/90 não quiseram excluir temporariamente da vida pública, parte daqueles com contas rejeitadas pelos TCs.

Nessa época, para negar ou deferir o registro de candidatura de cidadão com conta rejeitada pelos TCs, o juiz eleitoral examinava se o prazo de cinco anos estava sendo observado, se a irregularidade era insanável e se havia questionamento da condenação na justiça comum.

Esse entendimento prevaleceu até agosto de 2006, quando o ministro Cesar A. Rocha convenceu o TSE de que a expressão “apreciação do Poder Judiciário”, referida na alínea “g”, não significava apenas o protocolo de uma ação questionando a rejeição. O ministro acompanhou a Procuradoria-Geral Eleitoral:

[...] a ressalva constante do art. 1.º, I, g, da LC 64/90, no sentido de que ficaria suspensa a inelegibilidade do pretendente a candidato no caso de ser a questão submetida ao poder judiciário, deve ser compreendida nas ações de deferimento de liminar ou tutela antecipada, sob pena de, assim não sendo, tornar inócua e submissa a competência dos tribunais de contas e o poder auto-exequibilidade dos atos da administração pública <sup>2</sup>.

1 BRASIL. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9.º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 1 set. 2013.

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n.º 912, Boa Vista, Roraima. Eliseu Alves e Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro César Asfor Rocha. Acórdão s/n. Publicado em 24/08/2006. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 set. 2013.

Dois anos antes, em 2004, o TSE havia fixado que a “irregularidade insanável” é a “que indica ato de improbidade administrativa”<sup>3</sup>. Portanto, entre agosto de 2006 até a edição da LC 135/10, estava inelegível o condenado pelo TC pela prática de improbidade administrativa que não obtivesse da justiça comum a reversão da condenação. Para continuar a metáfora, ao considerar “irregularidade insanável” sinônimo de “improbidade administrativa” e exigir decisão judicial para reestabelecer a elegibilidade, o TSE fechou a janela aberta em 1990.

## DEPOIS DA FICHA LIMPA

■ O espírito da lei da Ficha Limpa visou ao enrijecimento “(d)os critérios de quem não pode se candidatar”<sup>4</sup>. Com essa “intenção” modificou-se a alínea “g” da LC 64/90:

Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesas, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição<sup>5</sup> (grifos nossos).

Primeiramente é possível verificar que ela estendeu os efeitos da lei ao chefe do Executivo que assume função de ordenador de despesas. Ademais, aumentou

3 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 21.896 – São Paulo. Coligação PMDB/PFL do Município de Ouro Verde e Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo. Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. Acórdão nº 21.896. Publicado em de 26/08/2004. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 set. 2013.

4 FICHA LIMPA. O que é ficha limpa. Disponível em: <[http://www.fichalimpa.org.br/index.php/main/ficha\\_limpa](http://www.fichalimpa.org.br/index.php/main/ficha_limpa)>. Acesso em: 1 set. 2013.

5 BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 1 set. 2013.

de cinco para oito anos o período de inelegibilidade. Uma terceira mudança mantém a salvaguarda ao condenado pelo TC que recorre à justiça comum se o juiz suspende ou anula a decisão do TC.

Por fim, e de forma destacada, a nova redação acompanha o entendimento do TSE sobre o significado de “irregularidade insanável”, que em 2004 foi identificada como “ato de improbidade administrativa”. Todavia, o legislador de 2010 foi além e acrescentou o qualificativo “dolo” à “improbidade administrativa”. Conseqüentemente, a irregularidade insanável precisa ser caracterizada como dolosa, caso contrário, a rejeição não dá causa à inelegibilidade.

Antes da LC 135/10 todas as rejeições tipificadas como improbidade administrativa davam causa à inelegibilidade. Agora, apenas uma fração, os *crimes dolosos* de improbidade, geram inelegibilidade.

#### ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

■ A Lei Federal nº 8.429/92 enumera os atos de improbidade administrativa nos artigos 9º (enriquecimento ilícito), 10º (prejuízo ao erário) e 11º (atos contra os princípios da administração pública). Apenas dezesseis dias após a vigência da LC 135/10, o ministro Mauro C. Marques, do STJ, uniformizou a jurisprudência do tribunal acerca do crime doloso de improbidade administrativa:

[...] para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessária a presença de conduta dolosa, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa. [...] somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa)<sup>6</sup> (grifos nossos).

Assim, uma ação somente pode ser caracterizada como improbidade administrativa tipificada nos artigos 9º e 11º da Lei 8.429 se praticada com dolo. No

6 Ibid. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=10838119&sReg=200902429970&sData=20100630&sTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=10838119&sReg=200902429970&sData=20100630&sTipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 01 set. 2013.

caso dos crimes do artigo 10º, o caput<sup>7</sup> admite as modalidades dolosa e culposa. Portanto, para ser excluído da eleição, o postulante, além de conta rejeitada por irregularidade insanável, precisa ter cometido a ação ilegal com intenção de causar dano. Vista sob a ótica do julgador, a mudança passou “a exigir o cotejo dos elementos constantes dos autos para apurar se a irregularidade insanável se amolda ao ato doloso de improbidade administrativa, sendo necessário o exame do elemento subjetivo”<sup>8</sup>. E os autos são os acórdãos dos TCs.

Segundo o juiz André Milani,

[...] a Lei de Ficha Limpa ao mesmo tempo que alargou o período de tempo da incidência da inelegibilidade, retirou a amplitude e profundidade das rejeições das contas, já que inseriu o dolo como elemento subjetivo imprescindível a sua incidência.<sup>9</sup>

Ao que parece, os legisladores que aprovaram a LC 135/10 cuidaram de abrir nova janela aos que têm contas rejeitadas pelos TCs. Antes da Ficha Limpa a alínea “g” compreendia o universo das improbidades, depois dela limita-se às dolosas.

## A ORIGEM DO ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ALÍNEA “G”

■ A origem da Ficha Limpa está no Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 168/1993, do presidente Itamar Franco. A este projeto foram pensados oito PLCs. Em 7 abril de 2010 a matéria recebeu 29 emendas de plenário e em 4 de maio uma subemenda substitutiva.

7 BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei (...). (grifo nosso). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 17 set. 2013.

8 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. Juízo da 6ª Zona Eleitoral, Caçador. Registro de Candidatura nº 354-15.2012.6.24.0006. Coligação PSDB/PP/PSD. Sentença: Juiz André Milani. Publicada em 5/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/Despacho?sqAnd=6542623>>. Acesso em: 01 set. 2013.

9 Ibid.

A expressão “improbidade administrativa” primeiro aparece no PLC 35/03, de Davi Alcolumbre (DEM-AP), para vedar candidatura ao “condenado por ato de improbidade administrativa”<sup>10</sup>. Também aparece no PLC 518/09, de Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ), na alínea “e”, para tornar inelegível os que “houverem sido condenados em qualquer instância por ato de improbidade administrativa”<sup>11</sup>. A expressão voltou na Emenda de Plenário n.º 11, de Luiz Busato (PTB-RS), e na n.º 12, de João Pizzolatti (PP-SC), prevendo inelegibilidade ao condenado à suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa.

Na Emenda n.º 21, de Índio da Costa (DEM-RJ), ficariam inelegíveis aqueles com contas “rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato de improbidade administrativa”<sup>12</sup>, tanto dolosa, quanto culposa, conquanto o texto ainda não especifica.

Já a palavra “dolo” aparece primeiro no PLC 499/09, de Nelson Goetten (PR-SC), prevendo o indeferimento de candidatura aos condenados em crimes dolosos. No PLC 518/09 e PLC 519/09, de Marcelo Itagiba (PSDB-RJ), é referida entre os crimes que geram inelegibilidade – os “dolosos contra a vida”<sup>13</sup>.

Quanto às emendas de plenário, apenas a de número 21, de Índio da Costa, faz referência à qualificação da ação, para excluir das causas de inelegibilidade as ações culposas e de menor potencial ofensivo. A emenda 21 esboça a ideia de que crimes cometidos na modalidade culposa não geram inelegibilidade. Entretanto, a junção da palavra “dolo” com a expressão “improbidade administrativa”, que restringiu os efeitos das rejeições de contas, está expressa na Subemenda Substitutiva de Plenário n.º 1, de José Eduardo Cardozo (PT-SP), convertida na LC 135/10.

---

10 CAMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar n.º 35, de 29 de abril de 2003. Deputado Davi Alcolumbre. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?jsessionid=6BF1223F002A1914D92645962B92B22C.node2?codteor=129186&filename=PLP+35/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=6BF1223F002A1914D92645962B92B22C.node2?codteor=129186&filename=PLP+35/2003)>. Acesso em: 01 set. 2013.

11 CAMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar n.º 518, de 29 de setembro de 2009. Deputado Antonio Carlos Biscaia e outros. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009)>. Acesso em: 01 set. 2013.

12 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Emenda de Plenário n.º 21 ao PLP 168/1993. Deputado Índio da Costa. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=753091&filename=EMP+21/2010+MESA+%3D%3E+PLP+168/1993](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=753091&filename=EMP+21/2010+MESA+%3D%3E+PLP+168/1993)>. Acesso em: 01 set. 2013.

13 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar n.º 518, de 29 de setembro de 2009. Deputado Antonio Carlos Biscaia e outros. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009)>. Acesso em: 01 set. 2013.

[...] os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário [...].<sup>14</sup>

A introdução do “dolo” garantiu a elegibilidade dos condenados por crimes culposos de improbidade administrativa que causem lesão ao erário. Atualmente, ao analisar um pedido de registro de candidatura de integrante da lista de condenados pelos TCs, o juiz eleitoral verifica se o caso atende cinco requisitos:

a) contas rejeitadas por irregularidade insanável; b) que configure ato doloso de improbidade administrativa; c) decisão irrecorrível; d) inexistência de impugnação ou anulação da sentença dos TCs por decisão judicial; e) prazo de oito anos.<sup>15</sup>

Com um filtro tão restritivo não impressiona que 88% dos integrantes da lista do TCE/SC para as eleições de 2012 que se lançaram candidatos tenham obtido registro. Dos 347 que integram a relação, 43 buscaram o registro (12%), 38 obtiveram-no, cinco tiveram pedido negado e nove foram eleitos.

## CASOS CONCRETOS

■ Dos 38 registros deferidos, serão analisados seis escolhidos para ilustrar os argumentos centrais do estudo. O primeiro caso é do ex-presidente da Câmara de Abdon Batista. O TCE/SC decidiu:

Julgar irregulares [...] as contas anuais de 2006 referentes a atos de gestão da Câmara de Abdon Batista, e condenar o Responsável [...] ao pagamento da quantia de R\$ 1.520,00, em face da realização de despesas indevidas, com jantares pagos a vereadores, caracterizando despesas sem evidenciação de interesse público [...].<sup>16</sup>

14 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Subemenda Substitutiva de Plenário nº 1 ao PLP 168/1993. Deputado José Eduardo Cardozo. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codetor=763939&filename=SSP+1+%3D%3E+PLP+168/1993](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codetor=763939&filename=SSP+1+%3D%3E+PLP+168/1993)>. Acesso em: 01 set. 2013.

15 Ibid.

16 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº PCA – 07/00146636. Relator: Conselheiro Luiz Carlos Herbest. Acórdão nº 0603/2010. Disponível em: <[http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu\\_proc=700146636](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu_proc=700146636)>. Acesso em: 16 set. 2013.

O juiz Juliano S. de Souza indeferiu o registro, uma vez que “o ato praticado pelo candidato configurou ato doloso de improbidade descrito no art. 10, da Lei 8.429/92”<sup>17</sup>. O cidadão recorreu ao TRE/SC, que deferiu o registro. O juiz Marcelo R. P. Ferreira justificou:

[...] o acórdão é insuficiente para a demonstração do necessário ato doloso de improbidade administrativa, porque se restringe a apresentação de conclusões. E não se pode presumir a má fé, ainda que se possa reconhecer e lamentar a irregularidade contábil. [...] Não verifico ‘comportamento astucioso, cívico de malícia’ ou ‘meios imorais’ para a prática de um ato administrativo aparentemente legal<sup>18</sup>.

Enquanto um agente viu ação deliberada para fraudar a lei, o outro percebeu apenas “irregularidade contábil”.

O segundo caso é do ex-presidente da Câmara de Braço do Norte. O TCE/SC decidiu:

Julgar irregulares [...] as contas [...] da Câmara de Braço do Norte [...] e condenar o Responsável [...] ao pagamento das quantias [...] R\$ 5.966,48, [...] referente ao prejuízo financeiro incorrido quando da aquisição de materiais utilizados na reforma da Câmara de Vereadores em valores acima dos praticados no Mercado [...]; R\$ 16.899,55 referente a despesas realizadas em imóvel de terceiro [...].<sup>19</sup>

17 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. 52ª Zona Eleitoral – Anita Garibaldi. Autos n. 163-26.2012.6.24.0052 – Registro de Candidatura. Coligação “Todos por Abdon” (PP/PT/PMDB/PSDB/PSD). Sentença: Juiz Juliano Schneider de Souza. Publicada em 31/07/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

18 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral (RE) n. 163.26.2012.6.24.0052. Ministério Público Eleitoral e Coligação “Todos por Abdon” (PP/PT/PMDB/PSDB/PSD). Relator: Juiz Marcelo Peregrino Ferreira. Acórdão 27.285. Publicado em 3/09/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

19 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. TCE – 00/04180801 – Tomada de Contas Especial – Irregularidades praticadas nos exercícios de 1997 a 2000 – Conversão do Processo n. DEN-00/04180801. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Acórdão 0792/2005. Publicado em 23/05/2005. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

O juiz Klauss C. de Souza concluiu que não houve “a propalada irregularidade decorrente de ato doloso do candidato”<sup>20</sup>:

Primeiro porque o TCE nada ressaltou a respeito do dolo. [...] no corpo da sentença consta fundamentação acerca da aquisição de produtos por valores superiores ao de mercado [...]. Contudo, e mesmo com a análise expressa dos demais atos enfatizados, [...] não vislumbro a existência de dolo na conduta ímproba.<sup>21</sup>

O juiz reconheceu a conduta ímproba, mas não vislumbrou o dolo, o elemento subjetivo capaz de indeferir a candidatura. O Ministério Público Eleitoral recorreu e o TRE/SC confirmou a decisão:

[...] as falhas apontadas constituem sim irregularidades, mas não a ponto de gerar a inelegibilidade em questão, até porque não se pode vislumbrar o dolo previsto no dispositivo.<sup>22</sup>

O exemplo demonstra o efeito liberalizante que o “dolo” confere à irregularidade insanável.

O terceiro caso trata do ex-prefeito de Cocal do Sul:

Aplicar ao [...] ex-Prefeito de Cocal do Sul [...], as multas abaixo relacionadas, [...]; R\$ 400,00, em face da transferência de R\$ 1.185.114,68 da conta específica do FUNDEF – Banco do Brasil para outras contas do Banco do Brasil e do BESC [...]; 400,00 em face de despesas na ordem de R\$ 52.295,00, pagas com recursos do FUNDEF e classificadas impropriamente no Ensino Fundamental [...].<sup>23</sup>

20 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. 44ª Zona Eleitoral. Processo n. 17564 – Registro de Candidatura. Ministério Público Eleitoral e Partido do Movimento Democrático Brasileiro – 15. Decisão interlocutória: Juiz Klauss Corrêa de Souza. Publicada em 06/08/2012. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/@request\\_process](http://www.tse.jus.br/@request_process)>. Acesso em: 16 set. 2013.

21 Ibid.

22 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral n. 175-64.2012.6.24.0044. Ministério Público Eleitoral e Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Relator: Nelson Maia Peixoto. Acórdão n. 27248. Publicado em 31/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

23 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. LRF – 04/03666856. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Acórdão n. 1668/2005. Publicado em 17/08/2005. Disponível em: <[http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu\\_proc=403666856](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu_proc=403666856)>. Acesso em: 16 set. 2013.

Também foi condenado por remuneração indevida do próprio salário:

Julgar irregulares [...] as contas [...] com [...] despesas com [...] reajustamentos dos subsídios dos agentes políticos, e condenar os Responsáveis [...] ao pagamento [...] de responsabilidade do [...] ex-Prefeito de Cocal do Sul, [...] o montante de R\$ 54.250,777 pertinente a subsídios de maio a dezembro de 2003 [...] e atrasados [...] relativo a valores recebidos indevidamente.<sup>24</sup>

A juíza Bruna C. B. Burigo indeferiu o registro:

[...] fato incontroverso de que houve dano ao erário, haja vista que o candidato [...] teve suas contas rejeitadas pelo TCE pelo fato de ter reajustado indevidamente o seu próprio subsídio [...], em desacordo com a Carta Magna. [...] Assim, é incontestável que o ato em testilha caracteriza ato doloso de improbidade administrativa<sup>25</sup>.

O cidadão recorreu ao TRE/SC e o juiz Júlio Schattschneider decidiu que o “incontestável” era contestável:

Conforme jurisprudência do Tribunal, a não-aplicação do percentual mínimo da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino não configura irregularidade insanável [...] no que diz respeito ao fato decorrente do Processo TCE n. 05/00362700, [...] o Tribunal de Contas [...] na prática declarou inconstitucional [...] lei aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito. A meu ver, a sua atuação e a dos vereadores no processo legislativo configuram atos políticos, que não poderiam ser objeto de controle administrativo.<sup>26</sup>

24 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. TCE – 05/00362700. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Acórdão n. 0196/2006. Publicado em 10/05/2006. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

25 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. 34ª Zona Eleitoral. Processo n. 166-35.2012.6.24.0034. Ministério Público Eleitoral e Unidos Por um Cocal do Sul Melhor. Decisão: Juíza Bruna Canella Becker Búrigo. Publicada em 07/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/Despacho?sqAnd=6563824>>. Acesso em: 16 set. 2013.

26 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral n. 166-35.2012.6.24.0034. Coligação Unidos Por um Cocal do Sul Melhor. Relator designado: juiz Júlio Schattschneider. Acórdão n. 27305. Publicado em 04/09/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 17 set. 2013.

O quarto exemplo é do ex-prefeito de Itapema, cujas contas o TCE/SC julgou irregulares pela não aplicação do percentual mínimo em educação e descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

[...] Rejeição das contas da Prefeitura de Itapema, [...] exercício de 2004, em face da [...] não-aplicação do percentual de 25%, no mínimo [...]; ocorrência de déficit orçamentário [...]; assunção de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, não cumpridas integralmente no exercício ou que tinham parcelas a serem cumpridas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.<sup>27</sup>

Em 2008 Câmara de Vereadores local rejeitou as contas de 2004. Mas em 2011 os vereadores aprovaram decreto legislativo anulando a rejeição pretérita. Diante das decisões contraditórias a juíza Andréia R. Vaz indeferiu a candidatura:

[...] o impugnado teve suas contas de governo rejeitadas [...], foi emitido parecer pelo TCE [...] referido parecer foi acolhido pela Câmara de Vereadores através do Decreto Legislativo n.º 12/08 [...] no ano de 2011 a Câmara Municipal editou o Decreto Legislativo n.º 6/11, [...] declarou a nulidade do decreto que rejeitou as contas do exercício de 2004. [...] entendo que o decreto editado no ano de 2011, sob o interesse particular do Presidente da Câmara Municipal, não tem o condão de afastar a inelegibilidade do ora candidato.<sup>28</sup>

Mas o juiz Luiz H. Portelinha, do TRE/SC, considerou válida a anulação do decreto que havia rejeitado as contas da prefeitura de Itapema relativas a 2004.

[...] Muito embora alegue o Ministério Público Eleitoral ter havido, não a anulação, mas sim a revogação daquele ato (Decreto Legislativo n. 12/08), o que teria se dado estritamente por motivação política, o fato é que não há qualquer notícia de que o DL n. 6/2011 tenha sido objeto de insurgência

27 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. PCP-05/00943788 Prestação de Contas do Prefeito – Exercício de 2004. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Parecer Prévio n. 0259/2005. Decisão n. 0381/2007. Publicada em 05/03/2007. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

28 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. 91ª Zona Eleitoral. Registro de Candidatura n.º 31384. Sentença: Juíza Andréia Regis Vaz. Publicada em 03/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

pelas vias ordinárias [...]. Válido o decreto, não há mais decisão da Câmara de Vereadores rejeitando as contas, o que afasta a incidência da inelegibilidade.<sup>29</sup>

Quando os vereadores aprovam as contas rejeitadas pelo TC, a elegibilidade do condenado é recomposta, tudo conforme os artigos 31 e 71 da Constituição Federal.

O quinto exemplo é do ex-presidente da Câmara de Rio das Antas. O TCE decidiu

[...] condenar [...] Presidente da Câmara Municipal de Rio das Antas em 2000 [...], no montante de R\$ 26.726,81 referente a despesas decorrentes [...] da remuneração dos Vereadores [...] por meio de Lei Municipal instituidora da remuneração unicamente por subsídio, em desacordo com as normas dos arts. 29, V e VI, da Constituição Federal e III, V, da Constituição Estadual [...].<sup>30</sup>

O juiz André Milani deferiu a candidatura:

[...] não vislumbro no caso a má fé ou dolo necessário para incidir inelegibilidade. Pois, a própria decisão do Tribunal de Contas em nada se refere a conduta dolosa [...] Assim, embora o ato em questão, em tese, configura ato de improbidade administrativa que resulte dano ao erário, [...] não vislumbro a presença do elemento volitivo – dolo.<sup>31</sup>

O julgador constatou improbidade administrativa, mas não o dolo. O Ministério Público Eleitoral recorreu da decisão, todavia o TRE/SC negou provimento ao recurso:

29 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral n. 313-84.2012.6.24.0091. Ministério Público Eleitoral e Democratas. Relator: juiz Luiz Henrique Martins Portelinha. Acórdão n. 27287. Publicado em 03/09/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

30 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. TCE – 02/10284943. Relatora: Thereza Aparecida Costa Marques. Acórdão n. 0415/2005. Publicado em 04/04/2005. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

31 Ibid.

Não verifico [...] “meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal”, apenas divergência teórica sobre o valor sobre o qual, efetivamente, seria de se aplicar o subsídio dos edis.<sup>32</sup>

O sexto exemplo refere-se a ex-presidente da Comissão Municipal de Esportes de São Ludgero:

Julgar irregulares [...] e condenar os Responsáveis [...] ao pagamento [...] de sua responsabilidade [...] Presidente da Comissão Municipal de Esportes [...] R\$ 1.651,91 referente a despesas com ressarcimento, sem amparo legal, de valor correspondente ao consumo de combustível de veículos particulares utilizados no transporte de atletas, [...]; R\$ 462,11, pertinente ao uso irregular do mesmo suporte documental em prestações de contas diferentes [...].<sup>33</sup>

O juiz eleitoral Klaus Correa de Souza deferiu o registro:

Por certo que houveram irregularidades [...]. A Corte de Contas afirmou em seu julgado que [...] utilizou o mesmo suporte documental em prestações de contas diferentes, mas não se imiscuiu no elemento subjetivo dessa conduta, isto é, se isso ocorreu por culpa ou dolo [...] com base nos elementos constantes dos autos (fls. 18/42), não se pode precisar, novamente, se isso ocorreu por culpa ou dolo.<sup>34</sup>

O MPE recorreu, mas o TRE/SC negou provimento ao recurso:

A conduta [...] é bastante grave e, dependendo das circunstâncias, beira ou atinge diretamente a criminalidade. Porém, o valor envolvido é efetivamente

32 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral (RE) n. 354-15.2012.6.24.0006. Ministério Público Eleitoral e Coligação PSDB/PP/PSD. Relator: Juiz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira. Acórdão n. 27284. Publicado em 03/09/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

33 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. TCE – 7263505/91. Relator: Salomão Ribas Júnior. Acórdão n. 1197/2008. Publicado em 15/08/2008. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

34 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. 44ª Zona Eleitoral. Registro de Candidatura n. 15221. Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Ministério Público Eleitoral. Decisão: Juiz Klaus Correa de Souza. Publicada em 31/07/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

pequeno (menos de R\$ 500,00), dando a entender que não visou efetivamente a qualquer enriquecimento ilícito ou desvio intencional [...].<sup>35</sup>

Enquanto para o juiz eleitoral há dúvidas sobre a intenção do agente, o magistrado do TRE/SC considerou desproporcional negar o registro da candidatura por causa de R\$ 500,00.

## CONCLUSÃO

■ Nas eleições municipais de 2012 em Santa Catarina, 43 dos 347 integrantes da lista dos condenados pelo TCE/SC buscaram registro de candidatura. Desses, 38 obtiveram o registro e cinco foram barrados pela Justiça Eleitoral.

Foram analisados, aleatoriamente, seis casos que lograram obter o registro. Com base nesse conjunto parece possível afirmar que as inovações inseridas na alínea “g”, I, art. 1º da LC 64/90, através da LC 135/10 não endureceram os critérios de acesso às candidaturas e tampouco tornaram o ambiente seguro. Pelo contrário, parece possível observar que a junção da palavra “dolo” (e a subjetividade aparente do termo aos olhos da justiça) com a sentença “improbidade administrativa” fixou o significado da dita “irregularidade insanável”, restringindo, para efeitos de elegibilidade, o alcance das rejeições de contas pelos TCs. A questão aqui, a ser debatida com maior profundidade, seria: a lei objetivava ajustar a punição para flagrar a improbidade deliberada e permitir o ingresso no jogo político de quem cometeu erros processuais, ou mostrou-se deliberadamente menos rígida seguindo interesses da classe política? A resposta não é simples de ser obtida com base nas informações debatidas, mas o fato é que o rigor anterior das interpretações do Judiciário arrefeceu.

Assim, antes da Ficha Limpa a lei dispunha que a “irregularidade insanável” causava inelegibilidade, e como o TSE definiu que “irregularidade insanável” significava “improbidade administrativa”, e, em 2006, que a expressão “submetida à apreciação do Poder Judiciário” indicava não o protocolo de uma ação, mas sim a liminar favorável ou tutela antecipada, até a edição da LC 135, em 2010, as portas das eleições ficaram fechadas para aqueles que tinham contas rejeitadas pelos TCs e suas condutas enquadradas como improbidade administrativa.

35 SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral n. 152-21.2012.6.24.0044. Ministério Público Eleitoral e Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Relator: Juiz Júlio Schattschneider. Acórdão n. 26918. Publicado em 20/08/2012. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

Depois da Ficha Limpa apenas as improbidades cometidas na modalidade dolosa passaram a resultar em inelegibilidade. Quem define o dolo? Qual a carga de subjetividade associada à interpretação desse termo?

Dessa maneira, parece possível afirmar também que a alteração promovida na alínea “g” gerou insegurança jurídica no processo de registro de candidaturas de condenados pelos TCs, pois dentre os casos examinados há exemplos em que o juiz eleitoral negou o registro e o TRE/SC o liberou, se verificando que a origem das divergências está na comprovação do dolo.

Em uma das raras negativas de registro de candidatura de cidadão com conta rejeitada figura o ex-prefeito de Treze de Maio. A juíza local não viu na conduta do político a intenção de lesar os cofres públicos e deferiu o registro. Mas o TRE/SC viu dolo na conduta e indeferiu o pedido. Discordância análoga existiu em relação ao ex-prefeito de Ponte Serrada e com o ex-presidente da Câmara Municipal de Agrolândia. Diante de tais exemplos, que fiquei claro que o intuito desse trabalho não foi defender posições associadas a maior ou menor punição. O fato é que a nova lei tornou o ambiente menos rigoroso e trouxe insegurança. ■

---

VITOR JOSÉ FERREIRA DOS SANTOS · jornalista, especialista em Poder Legislativo e Cidadania pela Escola do Legislativo DLMS/SC. Servidor efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, repórter da Agência AL.

HUMBERTO DANTAS · Cientista social, doutor em ciência política, professor do Insper e da FESP-SP. Docente e orientador da monografia que deu origem a este artigo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição (1988)*. Brasília: Senado Federal: 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 1 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 1 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. AC nº 118635. Decisão Monocrática: Arnaldo Versiani. Publicada em 05/10/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão s/n aos Embargos de Declaração do RO nº 912, Roraima, de 24/08/2006. Relator: César A. Rocha. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 21.896. Publicado 26/08/2004. Relator: Francisco P. Martins. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência ao REsp 875163/RS. Publicado em 30/06/2010. Relator: Mauro C. Marques. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=10838119&csReg=200902429970&csData=20100630&csTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=10838119&csReg=200902429970&csData=20100630&csTipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 01 set. 2013

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar nº 35, de 29 de abril de 2003. Davi Alcolumbre. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=6BF1223F002A1914D92645962B92B22C.node2?codteor=129186&filename=PLP+35/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6BF1223F002A1914D92645962B92B22C.node2?codteor=129186&filename=PLP+35/2003)>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 518, de 29 de setembro de 2009. Antonio C. Biscaia. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=700585&filename=PLP+518/2009)>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda de Plenário nº 21 ao PLP 168/1993. Índio da Costa. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=753091&filename=EMP+21/2010+MESA+%03D%03E+PLP+168/1993](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=753091&filename=EMP+21/2010+MESA+%03D%03E+PLP+168/1993)>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Subemenda Substitutiva de Plenário nº 1 ao PLP 168/1993. José E. Cardozo. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=763939&filename=SSP+1+%03D%03E+PLP+168/1993](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=763939&filename=SSP+1+%03D%03E+PLP+168/1993)>. Acesso em: 01 set. 2013.

FICHA LIMPA. *O que é ficha limpa*. Disponível em: <[http://www.fichalimpa.org.br/index.php/main/ficha\\_limpa](http://www.fichalimpa.org.br/index.php/main/ficha_limpa)>. Acesso em: 1 set. 2013.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 0603/2010. Relator: Luiz C. Herbest. Disponível em: <[http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu\\_proc=700146636](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu_proc=700146636)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão 0792/2005. Publicado em 23/05/2005. Relator: José C. Pacheco. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servico/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n. 1668/2005. Publicado em 17/08/2005. Relator: José C. Pacheco. Disponível em: <[http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu\\_proc=403666856](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu_proc=403666856)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n. 0196/2006. Publicado em 10/05/2006. Relator: Wilson Wan-Dall. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Decisão n. 0381/2007. Publicada em 05/03/2007. Relator: Moacir Bertoli. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n. 0613/2005. Publicado em 02/05/2005. Relator: Luiz Herbst. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n. 0415/2005. Publicado em 04/04/2005. Relatora: Thereza A. C. Marques. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n. 1197/2008. Publicado em 15/08/2008. Relator: Salomão R. Júnior. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n. 07687/2009. Publicado em 20/05/2009. Relator: Cleber M. Gavi. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Parecer Prévio n. 0242/2005. Publicado em 07/03/2006. Relator: Wilson R. Wan-Dall. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n. 0140/2007. Publicado em 29/03/2007. Relator: Luiz Herbst. Disponível em: <[http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu\\_proc=600000400](http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php?nu_proc=600000400)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Decisão n. 1998/2008. Publicada em 17/07/2008. Relatora: Thereza A. C. Marques. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Parecer Prévio n. 0253/2008. Publicado em 11/02/2009. Relator: Adircélio de M. F. Júnior. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Decisão n. 2293/2008. Publicado em 24/07/2012. Relator: Moacir Bertoli. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/contas-rejeitadas>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Registro n.º 354-15.2012.6.24.0006. Sentença: André Milani. Publicada em 5/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/Despacho?sqAnd=6542623>>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 6ª Zona Eleitoral. Registro n.º 354-15.2012.6.24.0006. Sentença: André Milani. Publicada em 5/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/Despacho?sqAnd=6542623>>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 44ª Zona Eleitoral. Registro n. 17564. Decisão: Klaus C. de Souza. Publicada em 06/08/2012. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/@@request\\_process](http://www.tse.jus.br/@@request_process)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 52ª Zona Eleitoral. Registro n. 163-26.2012.6.24.0052. Sentença: Juliano S. de Souza. Publicada em 31 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão 27285. Publicado em 3/09/2012. Relator: Marcelo P. Ferreira. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27248. Publicado em 31/08/2012. Relator: Nelson M. Peixoto. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 34ª Zona Eleitoral. Registro de Candidatura n. 166-35.2012.6.24.0034. Decisão: Bruna C. B. Búriço. Publicada em 07/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/Despacho?sqAnd=6563824>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27305. Publicado em 04/09/2012. Relator designado: Júlio Schattschneider. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 91ª Zona Eleitoral. Registro de Candidatura n.º 31384. Sentença: Andréia R. Vaz. Publicada em 03/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27287. Publicado em 03/09/2012. Relator: Luiz H. M. Portelinha. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 94ª Zona Eleitoral. Registro de Candidatura n. 41245. Decisão: Jefferson Zanini. Publicada em 31/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27282. Publicado em 03/09/2012. Relator: Luiz H. M. Portelinha. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 6ª Zona Eleitoral. Registro n. 354-15.2012.6.24.0006. Sentença: André Milani. Publicada em 05/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/Despacho?sqAnd=6542623>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 44ª Zona Eleitoral. Registro n. 15221. Decisão: Klaus C. de Souza. Publicada em 31/07/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 26918. Publicado em 20/08/2012. Relator: Júlio Schattschneider. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 24ª Zona Eleitoral. Sentença: Lílian T. de Sá Vieira. In Acórdão 27013. Publicado em 22/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27013. Publicado em 22/08/2008. Relator: Nelson M. Peixoto. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 33ª Zona Eleitoral. Registro n. 22356. Sentença: Liene F. Guedes. Publicada em 27/07/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 26961. Publicado em 21/08/2012. Relator: Júlio Schattschneider. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 57ª Zona Eleitoral. Registro n. 15194. Decisão: Júlio C. Bernardes. Publicada em 5/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/Despacho?sqAnd=6545074>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27249. Publicado em 31/08/2012. Relator: Júlio Schattschneider. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 86ª Zona Eleitoral. Registro n. 12509. Decisão: Edmar L. Schlösser. Publicada em 02/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27423. Publicado em 11/09/2012. Relator: Luiz H. M. Portelinha. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. 63ª Zona Eleitoral. Registro n. 6508. Sentença: Sancler A. Alves. Publicada em 05/08/2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/@@processrequest>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão n. 27460. Publicado em 13/09/2012. Relator designado: Eládio T. Rocha. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 16 set. 2013.

SANTOS, Vitor José Ferreira dos. Eleições municipais e a Ficha Limpa – um estudo sobre a aplicação da alínea g, inciso I, artigo 1º da Lei Complementar 64/1990 no pleito de 2012 em Santa Catarina. Florianópolis, Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Escola Lício Mauro da Silveira, monografia para a obtenção do título de especialista em Poder Legislativo e Cidadania, 2013.

## Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional

LUCIANA GROSS CUNHA  
FABIANA LUCI DE OLIVEIRA

### I. APRESENTAÇÃO

■ As definições correntes de democracia dão destaque às ideias de contestação e participação, sendo a competição política, via realização periódica de eleições livres, justas, transparentes, aceitas pelos competidores políticos, e monitoradas por uma instituição independente e imparcial, características mínimas destas definições (Dahl, 1997). Assim, a garantia da credibilidade das eleições é aspecto central às democracias contemporâneas.

A credibilidade das eleições tem sido analisada à luz do conceito de governança eleitoral, que implica um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral (Marchetti, 2008).

No Brasil, de acordo com Marchetti (2011), o modelo de governança eleitoral adotado é constitucionalizado e judicializado. O resultado desse modelo é a crescente participação e o protagonismo do Poder Judiciário na competição política, que por meio de decisões dos tribunais superiores tem decidido acerca de temas como verticalização das coligações partidárias, fidelidade partidária, com a regulamentação da perda de mandatos eletivos, redefinição dos critérios de repasse dos recursos do Fundo Partidário aos partidos políticos, a “lei da ficha limpa”<sup>1</sup>,

---

1 Lei Ficha Limpa – Lei Complementar 135/10 | Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 90 do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

chegando ao caso de doações eleitorais por empresas, que está em discussão no Supremo Tribunal Federal, nesse início de 2014.

E como os eleitores percebem essa participação do Judiciário no processo eleitoral? O sistema brasileiro de justiça eleitoral é considerado legítimo aos olhos dos eleitores? Os brasileiros confiam na justiça eleitoral? Esta é a temática que nos propusemos a tratar aqui. E o fizemos a partir de dados levantados na pesquisa Índice de Confiança na Justiça Brasileira – o ICJBrasil, da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas<sup>2</sup>.

O objetivo do artigo é discutir a percepção dos brasileiros acerca da participação do Judiciário no processo eleitoral, focando em seu papel de regulação e fiscalização das eleições, e buscando entender os fatores que ajudam a explicar a confiança na justiça eleitoral. Esses dados são comparados com a percepção da população sobre o Judiciário em geral.

## 2. PERCEPÇÃO E CONFIANÇA DOS BRASILEIROS NO PODER JUDICIÁRIO

■ O Judiciário há muito é criticado e questionado quanto a sua capacidade de responder aos anseios sociais, e tais críticas são feitas a partir da denúncia de sua lentidão e parcialidade, sendo a justiça brasileira apontada como uma das mais ineficientes, ineficazes, iníquas e corruptas do mundo (Sadek, 2004; Banco Mundial, 2004; Nações Unidas, 2005). Em 2004, por meio da aprovação da Emenda Constitucional 45, também conhecida como Reforma do Judiciário mudanças significativas foram implementadas, melhorando a avaliação da justiça, mas não sanando essas mazelas, especialmente no que se refere à morosidade, custo e facilidade de acesso.

---

2 Índice de Confiança Justiça Brasileira, projeto coordenado por Luciana Gross Cunha na Direção GV, foi concebido para medir a opinião pública sobre o desempenho judicial no Brasil, desde 2009. A população-alvo da pesquisa são brasileiros e brasileiras a partir de 18 anos de idade, residentes em áreas urbanas. A amostra é distribuída através de sete Estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul e Amazonas) e o Distrito Federal que, juntos, representam mais de 60% da população do país, de acordo com dados do Censo do IBGE. A base de amostragem foi construída para a partir de um intervalo de 95% de confiança e erro absoluto de 2,5%, fixando o tamanho da amostra em 1.670 respondentes a cada trimestre. As entrevistas são realizadas por telefone, celular e fixo, a partir de um questionário de 25 minutos de duração aproximadamente. Os relatórios podem ser acessados pelo link: <http://direitogv.fgv.br/en/publicacoes/icj-brasil>. As perguntas específicas à justiça eleitoral foram incluídas na tomada do terceiro trimestre de 2013, tendo o campo sido realizado entre os dias 15/07 a 29/09/2013.

Diversas pesquisas de opinião mostram a desconfiança da população com relação ao Judiciário e às instituições políticas representativas, como partidos políticos e Congresso Nacional (Moisés, 2005; Cunha et al, 2013; IBOPE, 2013). A série do ICJBrasil, por exemplo, reporta desde 2009 o nível de confiança no Judiciário variando entre 35-40%, tendo subido para os 50% apenas quando se modificou a ordem das perguntas no questionário<sup>3</sup>. Enquanto isso, a confiança no Congresso esteve na casa dos 15-20%, no Governo Federal (Executivo) nos 25-30%, e dos partidos políticos dos 5-10%. A confiança reportada na Polícia fica na casa dos 25-30%, e no Ministério Público, 45-50%.

Salzman e Ramsey afirmam que em qualquer democracia, o apoio público que rege as instituições é fundamental para a legitimidade do sistema como um todo (2013, p. 74). Mas o baixo respaldo dado às instituições políticas brasileiras não significa necessariamente falha ou ausência de legitimidade, sendo melhor compreendido como resultado da “convivência contraditória” entre o apoio à democracia, como valor e um ideal normativo, e a desconfiança gerada pela percepção do desempenho concreto das instituições (Moisés, 2005).

Como nos lembra Lundasen (2002), o conceito de confiança, seja interpessoal ou institucional, é multidimensional, e seus componentes principais seriam o risco, a informação, as expectativas em relação ao comportamento da contraparte, a possibilidade de obter confiança dos outros e a possibilidade de ter um retorno maior ao se confiar. E a confiança institucional implica em percepções sobre a eficácia, probidade e senso de justiça com que as instituições funcionam,

---

3 Na declaração espontânea sobre o quanto confiam no Judiciário, em 2010 apenas cerca de 35% dos entrevistados responderam que o Poder Judiciário é um confiável ou muito confiável. O nível de confiança começou a mudar quando alteramos a ordem das perguntas. Nós sempre começávamos as entrevistas perguntando “De forma geral, o Sr.(a) acha que o Judiciário brasileiro é uma instituição nada confiável; pouco confiável; confiável ou muito confiável”, rodiziando o início da escala, ora por nada confiável, ora por muito confiável. E na sequência perguntávamos sobre as oito dimensões do índice de percepção (rapidez, custo do acesso, facilidade do acesso, imparcialidade, honestidade, competência, percepção do passado e expectativas para o futuro) e sobre a experiência do entrevistado com a justiça (“O Sr.(a) ou alguém do seu domicílio já utilizou o Judiciário, ou seja, já entrou com algum processo ou ação na justiça?”) e só ao final indagávamos acerca da confiança nas outras instituições (congresso nacional, partidos políticos, forças armadas, etc.). Mas a partir de abril de 2011 começamos a entrevista perguntando sobre as oito dimensões do índice de percepção e depois sobre a confiança nas instituições, contextualizando o Judiciário entre elas. Isso fez uma diferença considerável: a confiança no Judiciário aumentou para quase 50%. Para certificar nos se foi um efeito de ordem, nas ondas de outubro a dezembro de 2011 e de janeiro a março de 2012, voltamos para à ordem anterior, perguntando sobre a confiança Judiciário inicialmente. O nível de confiança caiu bastante, próximo ao que costumava ser, permanecendo entre 35% e 40%.

avaliações feitas a partir do desempenho que se espera da instituição e dos seus agentes, dadas suas funções.

Dada a multidimensionalidade do conceito, quando se pergunta à população, via *survey*, acerca do nível de confiança que deposita em determinada instituição, a resposta tende a ser influenciada pelo contexto da entrevista e das perguntas do questionário. Assim, dependendo das questões feitas imediatamente antes, os níveis de confiança reportados podem variar consideravelmente. Recomenda-se, portanto, trabalhar a partir de múltiplos indicadores – recomendação também presente em Inglehart (1997), Moisés (2010) e Rennó (2011), entre outros.

Quando se fala especificamente em confiança no poder judiciário, os indicadores considerados focam no desempenho e na performance institucional, abordando: equidade, imparcialidade; independência, competência; transparência; acessibilidade; cumprimento de prazos e segurança jurídica (Staats, Bowler e Hiskey, 2005; CEPEJ, 2012).

Ainda segundo Lundasen (2002), os principais preditores e determinantes de confiança institucional são a situação de minoria (negros, gays, mulheres, etc.), o status socioeconômico, a idade e a educação das pessoas. Além disso, pesquisas empíricas, sobretudo nos contextos europeu e norte-americano, apontam as experiências individuais, a qualidade institucional e as atitudes pessoais como as variáveis mais relevantes para explicar os níveis de confiança institucional (Salzman e Ramsey, 2013, p. 75).

Salzman e Ramsey (2013) estudaram a confiança no Judiciário latino-americano a partir dos dados da pesquisa LAPOP de 2006 (Latin American Public Opinion Project) para dez países (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Colômbia, Chile e Uruguai). Entre as conclusões principais está a de que o contexto que se estuda é importante. Exemplo disso é o achado de que, ao contrário dos Estados Unidos, onde o conhecimento e a experiência com o Judiciário melhoram a percepção e a confiança na justiça (Caldeira e Gibson, 1992), na América Latina a experiência das pessoas com o Judiciário ajuda a diminuir os níveis de confiança na justiça, possivelmente por revelar a elas de forma consistente as deficiências dos tribunais.

Olhando para o caso brasileiro, a partir dos dados do ICJBrasil, vemos que a tendência é de uma avaliação ruim do desempenho do Judiciário. O que leva a uma avaliação tão ruim é em primeiro lugar, a lentidão na capacidade de resposta dos tribunais (88% dos entrevistados acreditam que Judiciário é moroso, resolvendo os conflitos de forma lenta ou muito lentamente), além do custo para acessá-los,

que de acordo com 82% dos entrevistados é alto ou muito alto, lembrando que apesar da existência de gratuidade da justiça, há outros custos financeiros para o acesso, que vão desde a produção de documentos, passando pelo transporte até os tribunais e varas, e em muitos casos, a perda de dias de trabalho. Em terceiro lugar, a maioria dos entrevistados (72%) acredita que o Judiciário é difícil ou muito difícil de utilizar, seja pelo desconhecimento dos direitos, da dinâmica da justiça, ou mesmo receio da linguagem hermética dos direitos.

Dois outros problemas que arrastam a confiança no Judiciário para baixo são a falta de honestidade e independência: 67% veem o Judiciário como sendo pouco ou nada honesto e pouco ou nada independente, e 59% dos entrevistados pensam que o Judiciário é pouco ou nada competente na resolução dos casos.

A partir destas variáveis, construímos um índice de percepção na instituição, como *proxy* para o nível de confiança no Poder Judiciário, variando entre 0 e 10. O indicador aponta para uma percepção ruim do Judiciário, com média de 5,8 pontos na escala, e um desvio padrão de 1,42 pontos.

Quais são os fatores que ajudam a explicar essa percepção? Tomando como base as teorias e pesquisas reportadas, e considerando as variáveis disponíveis no ICJBrasil, utilizamos um modelo de regressão linear<sup>4</sup> para identificar os *drivers* da confiança no poder judiciário brasileiro.

Como variáveis preditoras para confiança no Judiciário consideramos inicialmente doze variáveis: (i) uma medida de confiança em outras duas instituições da justiça, quais sejam, o Ministério Público e Polícia, variando numa escala de 0-10; (ii) uma medida de confiança no Congresso Nacional e no Governo, numa escala de 0-10; (iii) a confiança reportada nos partidos políticos, numa escala de 0-10; (iv) o nível de familiaridade com o poder judiciário, codificado como 1 quando entrevistados afirmam conhecer bem, e 0 quando dizem conhecer um pouco ou nada o poder judiciário e suas funções; (v) a escolaridade, codificada em anos completos; (vi) a renda familiar, codificada em quantidade de salários mínimos, começando a escala em até 1 salário mínimo e fechando com 16 ou mais; (vii) a idade em anos completos, lembrando que na amostra os entrevistados tem pelo menos 18 anos de idade; (viii) a experiência com a justiça, codificada em 1 caso entrevistado ou alguém do seu domicílio já tenham entrado com um processo ou ação no Judiciário, e 0 em caso contrário; (ix) nível de confiança in-

4 Apesar da variável resposta ser uma escala, optamos por aplicar o modelo linear, seguindo Lewis-Beck, 1980.

terpessoal<sup>5</sup>; (x) local de residência, codificado como 1 quando reside na capital, e 0 em caso de morar no interior; (xi) cor ou raça do entrevistado (codificado como 1 para o caso de se declarar branco e 0 caso se declarar preto, pardo, amarelo ou indígena), e (xii) sexo.

Os resultados do modelo inicial indicaram que as variáveis experiência prévia com o Judiciário, nível de confiança interpessoal, local de residência, sexo, e cor ou raça do entrevistado não tem efeito estatisticamente significativo na explicação do nível de confiança no poder judiciário, quando consideradas em conjunto com as demais variáveis incluídas no modelo. Assim, fechamos o modelo final apenas com as variáveis que se mostraram estatisticamente significativas.

TABELA 1. Regressão linear, considerando como variável alvo o índice de percepção do Poder Judiciário<sup>6</sup>

Variáveis	B	Beta	Sig.
Confiança na Polícia e no MP	0,19	0,22	0,00
Confiança no Governo e no Congresso	0,18	0,21	0,00
Confiança nos partidos políticos	0,20	0,09	0,00
Conhece bem o PJ	0,32	0,06	0,01
Escolaridade	0,04	0,10	0,00
Renda Familiar	0,15	0,10	0,00
Idade em anos completos	-0,01	-0,13	0,00
Constante	3,31		0,00

\*R2 ajustado = 0,21. \*\* Número de observações: 1.671 entrevistas.

Os níveis de confiança na Polícia e no Ministério Público, no Executivo Federal e no Congresso, e nos partidos políticos foram estatisticamente significativos, indicando que quanto maior a confiança nestas instituições, maior a con-

5 O nível de confiança interpessoal foi calculado a partir da resposta dos entrevistados sobre o quanto disseram confiar (i) na família, (ii) nos amigos, (iii) nos vizinhos, (iv) nos colegas de trabalho e (v) nas pessoas em geral. Calculamos a média das respostas, e normalizamos numa escala de 0-10. A confiança interpessoal média atingiu 6,2 pontos, com um desvio padrão de 1,4 pontos.

6 O índice de percepção foi calculado a partir da pontuação média dos entrevistados normalizada numa escala de 0-10 considerando a opinião dos entrevistados sobre o Judiciário no que diz respeito (i) à confiança, (ii) à rapidez na solução dos conflitos, (iii) aos custos do acesso, (iv) à facilidade no acesso, (v) à independência política, (vi) à honestidade e (vii) à capacidade para solucionar os conflitos levados a sua apreciação.

fiança no Judiciário. Os níveis de escolaridade e renda familiar também impactam na confiança na instituição, sendo que quanto maior a renda e escolaridade, maior o índice de confiança no Judiciário. A idade também apresenta influência significativa, mas o coeficiente é negativo, indicando que conforme aumenta a idade, a tendência é diminuir a confiança. E conhecer o poder judiciário também melhora a sua avaliação.

O desempenho do modelo é razoável, dando conta de explicar cerca de 21% da variabilidade da confiança no Poder Judiciário.

Sabemos que a maioria das pessoas não têm *expertise*, tempo ou mesmo interesse para avaliar substantivamente a atividade de uma instituição, e portanto, raramente têm elementos para avaliar como as instituições de fato têm desempenhado suas funções cotidianamente. Mas isso não é motivo para duvidar da veracidade de suas percepções. Como afirmam Jackson et al (2011) esse distanciamento não impede as pessoas de terem opiniões (e algumas vezes convicções) acerca das instituições. Segundo os autores é isso que está por trás da funcionalidade do conceito de confiança, na medida em que confiar é crer que os agentes institucionais levam em conta os nossos interesses, compartilham os nossos valores e estão “do mesmo lado” que nós. No caso das instituições, isso é convertido na ideia de expectativa, de que as instituições atuam em conformidade com certas normas mínimas em termos de equidade, eficiência e honestidade na nossa representação, que por sua vez são valores que sustentam os regimes democráticos.

Quando tratamos especificamente da confiança no Poder Judiciário notamos que as pesquisas tendem a tratar a instituição de forma una, abarcando tanto sua dimensão de poder de Estado quanto de prestador de serviço público (Sadek, 2004).

Mas o Judiciário é um poder múltiplo, com diversas especializações e competências, sendo a justiça eleitoral uma delas. São poucas as vezes que as pesquisas de opinião diferenciam estas competências, e quando o fazem as mais bem avaliadas tendem a ser as que estão mais próximas da população em sentido prático, como a justiça do trabalho e os juizados especiais (Falcão, 2009). Os tribunais superiores, especificamente o Supremo Tribunal Federal, tende a ter uma boa avaliação entre aqueles que o conhecem, devido à proximidade e relevância de sua agenda decisória aos interesses da sociedade, embora o desconhecimento com relação ao Supremo seja expressivo (Falcão e Oliveira, 2013).

A justiça eleitoral não é próxima da população no sentido em que justiça do trabalho e os juizados especiais o são. Como lembram Falcão e Oliveira (2011), a necessidade do cidadão procurar a justiça eleitoral para dirimir conflitos, pratica-

mente inexistente. Seu contato com essa esfera da justiça é via eleições, percebendo a justiça eleitoral em sua atuação na organização, fiscalização e administração dos pleitos, a cada dois anos. E as eleições têm ocorrido no país desde a redemocratização e a Constituição de 1988 sem grandes percalços. Sadek (1994) apontava como os principais problemas da justiça eleitoral em diagnóstico de meados da década de 1990, as deficiências no alistamento de eleitores, na diplomação dos candidatos eleitos e na apuração dos votos. Mas minimizava esses problemas frente aos ganhos de qualidade no sentido da despolitização e credibilidade das eleições, vislumbrando em mudanças tecnológicas a superação dessas deficiências, com um ganho ainda maior de confiabilidade.

Aos olhos dos eleitores, a justiça eleitoral goza de respaldo para exercer a competência de organizar e fiscalizar o processo eleitoral. Estudo realizado pela FGV<sup>7</sup> à época das eleições presidenciais de 2010 mostrou que o eleitor avaliava positivamente a atuação da justiça eleitoral na organização e realização das eleições, confiando em sua atuação fiscalizadora. Naquele momento estava na mídia a discussão acerca da lei da ficha-limpa, tendo sido a pesquisa realizada dias após o segundo turno das eleições presidenciais. Passados três anos, e em um período mais distante dos pleitos, como percebem a justiça eleitoral?

### 3. PERCEPÇÃO E CONFIANÇA DOS BRASILEIROS NA JUSTIÇA ELEITORAL

■ Investigamos no ICJBrasil do terceiro trimestre de 2013 o conhecimento e a percepção dos brasileiros acerca da justiça eleitoral. As perguntas foram feitas no sentido de entender, na visão dos entrevistados, quem tem legitimidade para ser o principal responsável por fiscalizar as eleições no país; o quanto os entrevistados têm familiaridade com a justiça eleitoral e como a percebem em comparação ao poder judiciário em geral; a importância da justiça eleitoral na fiscalização das eleições, no combate à corrupção durante as eleições e a lisura dessa especialidade da justiça (sua capacidade de resistir a pressões políticas no exercício de suas competências). Por fim, solicitamos aos entrevistados que dissessem o que sabiam acerca da atuação da justiça eleitoral, a partir da referência a casos concretos.

Na declaração espontânea acerca de quem seriam os dois atores mais legitimados a fiscalizar o processo eleitoral, o poder judiciário ficou em terceiro lugar, com 35% das menções, perdendo para os próprios eleitores (com 50% das men-

7 Ver Falcão e Oliveira, 2012.

ções) e para o Ministério Público (43% das menções), sendo que quanto maior a escolaridade e a renda, maior a proporção dos que atribuem ao Judiciário esse papel.

A polícia vem logo em seguida ao Judiciário, com 16% das menções, sendo mais indicada pelas pessoas de menor renda e escolaridade. E a mídia aparece em quinto lugar, com 13% das menções, sendo mais popular entre os segmentos médios de renda e escolaridade.

Os partidos políticos são os que gozam de menor respaldo para fiscalizarem o processo eleitoral.

O Governo apareceu em 10% das menções e o Congresso Nacional ficou com 9%.

TABELA 2. Principal responsável pela fiscalização do processo eleitoral, de acordo com renda e escolaridade, em %<sup>8</sup>

	Total	Renda				Escolaridade		
		Até 1SM	+1SM-4SM	+4SM-8SM	+8SM	Baixa	Média	Alta
Os eleitores	50%	51%	50%	49%	51%	47%	53%	52%
O Ministério Público	43%	31%	37%	54%	49%	34%	47%	63%
O Poder Judiciário	35%	30%	34%	37%	40%	34%	34%	45%
A polícia	16%	17%	17%	14%	12%	18%	16%	7%
A mídia	13%	8%	15%	14%	13%	15%	14%	8%
A Presidência da República	10%	16%	11%	8%	7%	12%	9%	4%
O Congresso Nacional	9%	12%	11%	6%	6%	9%	9%	8%
As ONGs	7%	5%	8%	6%	6%	8%	8%	2%
Os partidos políticos	6%	4%	6%	6%	5%	7%	4%	5%
Não sabe	4%	10%	4%	2%	4%	7%	2%	2%
<b>Base (n)</b>	<b>1.671</b>	<b>164</b>	<b>842</b>	<b>418</b>	<b>247</b>	<b>814</b>	<b>651</b>	<b>206</b>

Fonte: ICJBrasil, 30. Trimestre 2013.

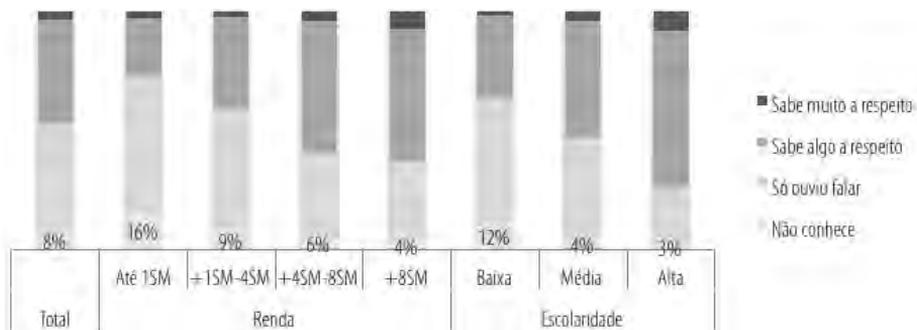
\*Obs: percentuais não somam 100% devido à escolha de até dois atores.

8 A pergunta foi direcionada aos entrevistados da seguinte forma: “Agora gostaria de falar sobre eleições. Em 2012 tivemos eleições para prefeito e vereadores em todo o país. E em 2014 haverá eleições para presidente, governadores, senadores e deputados. Na sua opinião, quem deveria ser o principal responsável por fiscalizar as eleições no país? E em segundo lugar?”

Esse desempenho do Judiciário é semelhante ao encontrado por Falcão e Oliveira (2012) em 2010, quando 31% dos entrevistados afirmaram que deveria caber ao poder judiciário organizar e fiscalizar às eleições, ficando o Ministério Público em primeiro lugar, com 40% das menções, e os eleitores em terceiro lugar.

Quando estimulamos os entrevistados a pensarem acerca da justiça eleitoral, 8% declararam não saber nada sobre essa dimensão do Judiciário, 45% declararam conhecer só de ouvir falar, 44% disseram que conheciam um pouco sobre essa justiça e 4% disseram conhecer bem a justiça eleitoral. Esse conhecimento declarado é maior, quando maior são a renda e a escolaridade dos entrevistados.

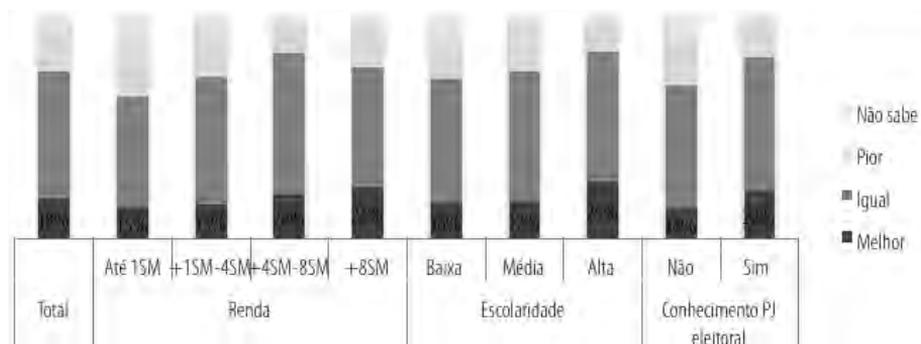
GRÁFICO I. Nível de conhecimento da justiça eleitoral, de acordo com renda e escolaridade, em %



Fonte: ICJBrasil, 30. Trimestre 2013.

Na comparação do desempenho da justiça eleitoral com o do poder judiciário de maneira geral, a maioria dos brasileiros parece não ver diferença, acreditando que a justiça eleitoral tem desempenho igual ao das demais justíças. Sendo que quanto maior a escolaridade e a renda, maior a tendência de ver alguma diferença, seja para melhor ou para pior, embora predomine a visão mais positiva entre os de maior renda e escolaridade. E considerando apenas aqueles que declararam ter algum conhecimento acerca da justiça eleitoral, a maioria afirma que ela tem desempenho equivalente ao Judiciário de maneira geral (59%), ou melhor (22%).

GRÁFICO 2. Justiça eleitoral em comparação com Judiciário em geral, de acordo com renda, escolaridade e conhecimento declarado acerca da justiça eleitoral, em %



Fonte: ICJBrasil, 30. Trimestre 2013.

GRÁFICO 3. Importância do Judiciário na fiscalização das eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado, em %



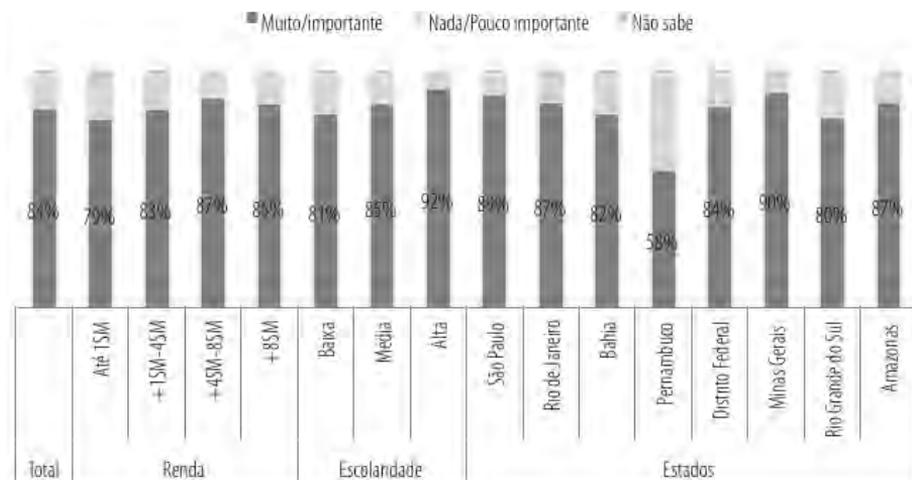
Fonte: ICJBrasil, 30. Trimestre 2013.

Quando se trata de avaliar o papel desse ator na fiscalização das eleições, a grande maioria acredita na importância da justiça eleitoral. Observando esse desempenho por Estados, vemos que apenas em Pernambuco o percentual dos que atribuem pouca importância a atuação da justiça eleitoral no processo de fiscalização é mais expressivo, com 35% afirmando ser pouco ou nada importante.

Não dispomos de elementos na pesquisa para avaliar o porquê dessa menor credibilidade da justiça eleitoral nesse Estado. Mas uma pista para entender esse fenômeno pode ser a repercussão de casos de fraude no processo de recadastramento biométrico no Estado – o que foi bastante noticiado pela mídia local no segundo semestre de 2013<sup>9</sup>.

Outro aspecto mensurado foi o papel da justiça eleitoral no combate à corrupção e às fraudes no processo eleitoral, quesito no qual a grande maioria também reconhece importância. Novamente no Estado de Pernambuco a proporção dos que atribuem pouca ou nenhuma importância a essa função da justiça eleitoral é maior que nos demais Estados.

GRÁFICO 4. Importância do Judiciário no combate à corrupção nas eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado, em %

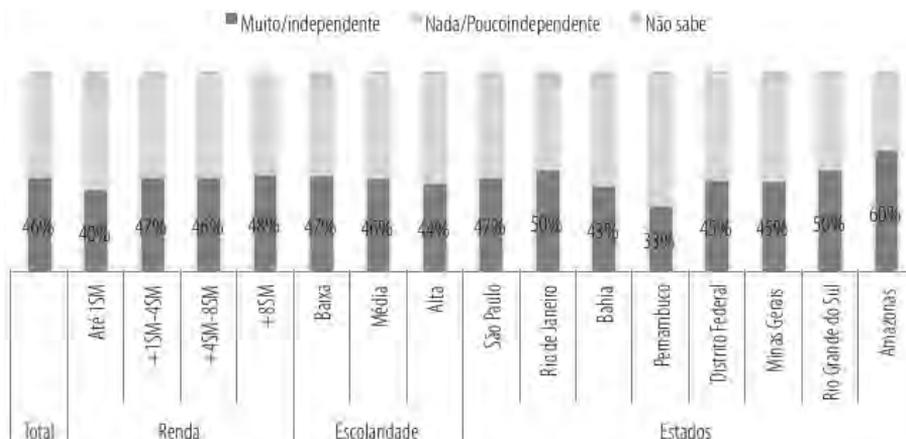


Fonte: ICJBrasil, 30. Trimestre 2013.

E por fim, mensuramos a percepção acerca da independência da justiça eleitoral, a partir da avaliação de sua capacidade em resistir a pressões políticas no desempenho de suas funções. Aqui há uma divisão marcante de opinião, sendo que predomina a percepção de pouca independência da justiça eleitoral.

9 Sobre o assunto ver “Justiça Eleitoral alerta sobre golpe da biometria”, Diário de Pernambuco. 27/10/2013. Disponível em: [http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2013/10/27/interna\\_politica,470386/justica-eleitoral-alerta-sobre-golpe-da-biometria.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2013/10/27/interna_politica,470386/justica-eleitoral-alerta-sobre-golpe-da-biometria.shtml). Acesso em 15/12/2013.

GRÁFICO 5. Independência do Judiciário na fiscalização das eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado, em %

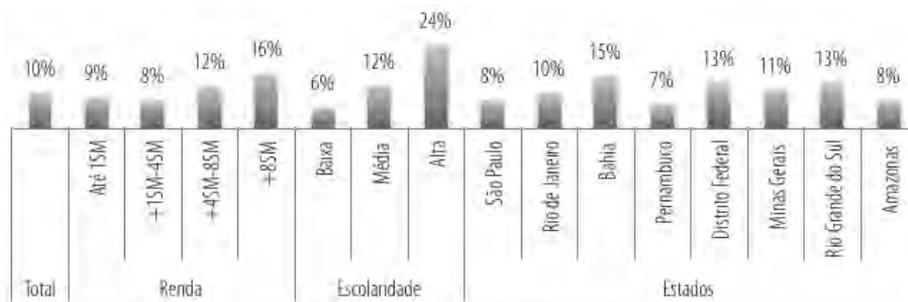


Fonte: ICJBrasil, 30. Trimestre 2013.

Depois de estimular os entrevistados a pensarem sobre a justiça eleitoral, perguntando sobre o quanto a conhecem, como percebem seu funcionamento na fiscalização das eleições, como avaliam sua importância, competência e independência, nos voltamos a avaliar o conhecimento concreto acerca da atuação da justiça eleitoral. E o fizemos a partir da lembrança de algum caso ou notícia referente à atuação do Poder Judiciário no processo eleitoral. Como resultado, apenas 10% dos entrevistados disseram se lembrar de algo, subindo o percentual para 16% entre os que possuem renda mais alta, e 24% entre os que têm escolaridade mais alta.

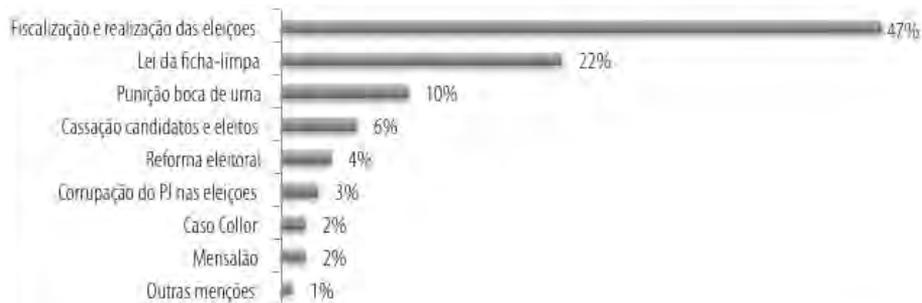
Entre os que souberam citar algum caso, as menções mais frequentes foram situações genéricas da atuação do Judiciário na fiscalização e realização das eleições. Em “fiscalização e realização das eleições” foram classificadas as menções sobre a atuação da justiça eleitoral na proibição de propaganda irregular nas eleições; referências às propagandas na TV e no rádio no sentido de orientar as pessoas a votarem corretamente utilizarem as urnas eletrônicas e a não venderem o voto; e casos de fraudes e compra de votos nas eleições, assim como o combate à fraudes no cadastramento dos eleitores – este último tipo menção apareceu nas entrevistas no Estado de Pernambuco.

GRÁFICO 6. Percentual que lembra de alguma notícia ou ouviu falar sobre a participação do Judiciário (ou juízes) nas eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado<sup>10</sup>



Fonte: ICJBrasil, 30. Trimestre 2013.

GRÁFICO 7. Notícia sobre a participação do poder judiciário nas eleições



Fonte: ICJBrasil, 30 Trimestre 2013.

O segundo caso mais mencionado foi a atuação do Judiciário no caso da “lei da ficha limpa”. Nesse caso as menções foram principalmente acerca da cassação de candidatos ficha-suja e do julgamento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal para fazer valer a “lei da ficha limpa”.

A terceira menção mais frequente foi acerca da punição de candidatos por realização de boca de urna, e sua atuação na fiscalização de panfletagem em dia de eleição.

10 A pergunta foi direcionada aos entrevistados da seguinte forma: “O(a) Sr(a) se lembra de algum caso ou notícia ou ouviu falar algo sobre a participação do Judiciário (ou juízes) nas eleições?”

Em quarto lugar, aparecem casos de cassação de candidatos eleitos, com referência à prefeitos que perderam o mandato cassado pela justiça eleitoral, seja por crime eleitoral como compra de votos, ou irregularidade na campanha ou ainda na prestação de contas. Em quinto lugar, há menções sobre o papel do Judiciário na reforma eleitoral, tendo sido mencionadas as decisões acerca das barreiras impostas pelo TSE para criação de novos partidos e também acerca da necessidade do cadastramento biométrico.

E com 3% ou menos, apareceram casos de corrupção do poder judiciário (recebimento de propina por juízes, venda de sentenças, e proteção de determinados partidos), o *impeachment* de Collor e menções referentes ao “mensalão” envolvendo o Partido dos Trabalhadores e o Congresso Nacional.

De maneira geral, o que esses dados mostram é que a maioria dos brasileiros não tem conhecimento substantivo acerca do que faz a Justiça Eleitoral, mas que mesmo assim atribui importância significativa a sua existência e a sua participação na fiscalização do processo eleitoral.

Com base nesses dados criamos um *proxy* para medir a confiança dos brasileiros na justiça eleitoral, o que foi feito a partir da junção da pergunta sobre quem tem maior legitimidade para fiscalizar as eleições (atribuindo valor 1 aos que mencionaram o Judiciário, e 0 aos demais), com as duas perguntas que avaliam a importância da justiça eleitoral na fiscalização das eleições e no combate à corrupção nas eleições (numa escala que vai de nada importante a muito importante), e a pergunta acerca da percepção da sua independência (numa escala de nada independente a muito independente). Normalizamos essas perguntas e construímos um indicador variando de 0 a 10, sendo que quanto mais próximo de 10, maior a confiança.

Em resultado, a média da confiança dos entrevistados na justiça eleitoral é de 7,2 pontos, com um desvio padrão de 1,8 pontos. Apesar dessa escala não poder ser diretamente comparável à da confiança no poder judiciário, por não se basearem nas mesmas dimensões, podemos ler esses resultados como um indicativo de que os brasileiros tem uma percepção melhor do desempenho da justiça eleitoral em comparação ao Judiciário em geral.

Mas o que ajuda a explicar a avaliação da confiança na justiça eleitoral? Utilizamos um modelo de regressão linear para identificar os *drivers* da confiança na justiça eleitoral nos baseando inicialmente nas mesmas doze variáveis utilizadas no modelo linear anterior, incluindo o nível de familiaridade com a justiça eleitoral (codificado como 1 quando os entrevistados afirmam conhecer, e 0 quando dizem não conhecer ou só terem ouvido falar sobre a justiça eleitoral.

Apresentamos um modelo final considerando apenas as variáveis que alcançaram significância estatística nos modelos iniciais. Verificamos que a confiança no Judiciário, na Polícia e no Ministério Público, no Governo e no Congresso influenciam positivamente o nível de confiança na justiça eleitoral – quanto maior a confiança nestas instituições, maior a confiança na justiça eleitoral. A familiaridade com a justiça eleitoral também aumenta a confiança que se tem nessa justiça.

Aqui a experiência prévia no Judiciário alcançou significância estatística, indicando que a confiança na justiça eleitoral tende a ser maior entre os que já utilizaram o Judiciário como autores de uma ação.

Já a confiança nos partidos políticos influencia negativamente a confiança na justiça eleitoral, indicando que quanto maior a confiança nos partidos, menor tende a ser a confiança na justiça eleitoral. O local de residência também exerce influência negativa, sendo que os que moram nas capitais tendem a confiar menos na justiça eleitoral do que aqueles que moram no interior.

TABELA 3. Regressão linear, considerando como variável alvo o índice de percepção da Justiça Eleitoral II

	<b>B</b>	<b>Beta</b>	<b>Sig.</b>
Confiança no Governo e no Congresso	0,12	0,09	0,00
Confiança na Polícia e no MP	0,17	0,12	0,00
Confiança no PJ	0,27	0,16	0,00
Confiança nos Partidos Políticos	-0,25	-0,07	0,01
Conhece Justiça Eleitoral	0,48	0,10	0,00
Local de residência (capital)	-0,57	-0,12	0,00
Experiência com PJ	0,30	0,06	0,01
Constante	6,59		0,00

\*R2 ajustado = 0,11. \*\* Número de observações: 1.671 entrevistas.

O modelo dá conta de explicar 11% na variabilidade da confiança na justiça eleitoral, indicando que há outros fatores que precisam ser investigados para a melhor compreensão deste fenômeno.

11 O índice de percepção foi calculado a partir da pontuação média dos entrevistados normalizada numa escala de 0-10 considerando a opinião dos entrevistados sobre o Judiciário no que diz respeito (i) à confiança, (ii) à rapidez na solução dos conflitos, (iii) aos custos do acesso, (iv) à facilidade no acesso, (v) à independência política, (vi) à honestidade e (vii) à capacidade para solucionar os conflitos levados a sua apreciação.

O baixo percentual da variabilidade explicada nos faz pensar também na necessidade de aperfeiçoar as formas de mensuração da confiança nas instituições de justiça – para os entrevistados é difícil diferenciar a justiça eleitoral das demais justças, o que fica evidente quando observamos que para a maioria dos entrevistados não haveria diferença no desempenho da justiça eleitoral frente ao desempenho do poder judiciário em geral. Daí resulta também que a variável com o maior poder explicativo no modelo ser o próprio índice de confiança no poder judiciário.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Neste artigo investigamos a percepção dos brasileiros com relação à participação do Judiciário no processo eleitoral, focando em seu papel regulador e fiscalizador.

Buscamos explicar a confiança na justiça eleitoral, comparando esses resultados à confiança no Judiciário em geral. Partimos das teorias e pesquisas que buscam explicar o conceito de confiança e identificamos nelas as principais variáveis explicativas para a confiança institucional.

Aplicamos essas teorias ao caso brasileiro, verificando que o nível de confiança nas instituições políticas (Congresso Nacional e Governo Federal), em outras instituições da justiça (Ministério Público e Polícia), a familiaridade com o Poder Judiciário, os níveis de renda familiar, a idade e a escolaridade são as variáveis que melhor ajudam a explicar o nível de confiança da população no Judiciário. Mas quando se trata de explicar a confiança na justiça eleitoral especificamente, percebemos que o principal preditor é a própria confiança no Poder Judiciário, isso porque aos olhos dos brasileiros é difícil perceber a distinção desta justiça frente às demais – apenas na medida em que aumentam renda e escolaridade, é que a percepção desta diferenciação se aguça.

Mas seguindo as teorias e pesquisas sobre confiança, sabemos que para confiar não é preciso conhecer substantivamente as instituições. Confia-se por acreditar no compartilhamento de valores, e pela expectativa do desempenho do papel institucional a partir de normas mínimas em termos de equidade, eficiência e honestidade, parâmetros do Estado de direito.

Assim, quando avaliamos a instituição mais legitimada a fiscalizar as eleições aos olhos dos brasileiros, Ministério Público e Judiciário, duas instituições da justiça, aparecem como os mais mencionados. E quando exploramos especificamente a importância que os brasileiros creditam à justiça eleitoral na fiscalização das eleições e no combate à corrupção no processo eleitoral, a visão é muito positiva,

com mais de 80% dos entrevistados avaliando a atuação da justiça eleitoral nestas dimensões como importante.

O que afeta negativamente a confiança dos brasileiros na justiça eleitoral é o aspecto de independência. Aqui há uma divisão acirrada entre os entrevistados, com 46% afirmando que a justiça eleitoral atua de forma muito independente ou independente e 50% acreditando que ela atua de forma pouco ou nada independente.

Para além dos dados apresentados aqui, a Justiça Eleitoral como instituição vem aumentando a sua participação na arena política, o que pode resultar em uma maior visibilidade da instituição, que por sua vez passará a ser cobrada por transparência e *accountability*, o que em última instância resulta alteração no grau de confiança da população. Na medida em que a instituição agir com probidade, eficiência e senso de justiça e dessa forma atender as expectativas dos cidadãos, a confiança da população tem chances de se tornar maior. ■

---

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA · Mestre e doutora em ciências sociais pela UFSCar, com pós-doutorado em ciência política pela USP. Professora do departamento e do programa de pós-graduação em sociologia da UFSCar.

LUCIANA GROSS CUNHA · Mestre e doutora em ciência política pela USP. Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e coordenadora do Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento, na mesma instituição. É responsável pelos índices ICJBrasil e IPCLBrasil, publicações trimestrais da DIREITO GV.

## REFERÊNCIAS

- CEPEJ. Scheme for evaluating judicial systems – Key judicial indicators, 2007. Disponível em: <http://hub.coe.int/web/coe-portal>. Acesso em 15/12/2013.
- CUNHA, Luciana Gross. et all. Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11220>. Acesso em 15/12/2013.
- DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.
- FALCÃO, Joaquim A. 2009. O Judiciário segundo os brasileiros. In: GUERRA, S. (Org.). *Transformações do Estado e do Direito: novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 13-29.
- FALCÃO, Joaquim A. e OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Poder judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”. *Opinião Pública*, vol.18, n. 2, p. 337-354, 2012.
- \_\_\_\_\_. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a Supremo protagonista? *Lua Nova*, São Paulo, vol. 88, p. 429-469, 2013.
- IBOPE. Índice de Confiança Social, 2013 Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. Acesso em 10/01/2014.
- INGLEHART, Ronald. The erosion of institutional authority and post-materialist values. In: NYE, Joseph S.; ZELIKOW Philip D., and KING, David C. (eds.). *Why Americans Mistrust Government*, Cambridge, Mass.; Harvard University Press, 1997.
- JACKSON, Jonathan et ali. Developing European indicators of trust in justice. *European Journal of Criminology*, vol. 8, n. 5, p. 267-285, 2011.
- LEWIS-BECK, Michael. *Applied Regression: An Introduction. Quantitative Applications in the Social Sciences*, Newbury Park: Sage University Press, 1980.
- LUNDASEN, Susanne. Podemos confiar nas medidas de confiança? *Opinião pública*, vol. 8, n. 2, p. 304-327, 2002.
- MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 51, p. 865-893, 2008.
- \_\_\_\_\_. A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira”. *Interesse Nacional*, São Paulo, nº 12, p. 33-42, 2011.
- MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Vol. 65, p. 71-94, 2005.
- \_\_\_\_\_. (org). *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- MOISÉS, José Álvaro e CARNEIRO, Gabriela Piquet. 2008. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, vol.14, n.1, p. 1-42.
- NAÇÕES UNIDAS. 2005. *Civil and Political Rights*. New York: United Nations, 2005.
- RENNÓ, Lucio. Validade e confiabilidade das medidas de confiança interpessoal: o barômetro das Américas. *Dados*, vol.54, n.3, p. 391-428, 2011.

SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1994.

\_\_\_\_\_. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, vol.18, n.51, p. 79-101, 2004.

SALZMAN, Ryan & RAMSEY, Adam. Judging the Judiciary: Understanding Public Confidence in Latin American Courts. *Latin American Politics and Society*, vol. 55, n. 1, p. 73-95, 2013.

STAATS, Joseph L. BOWLER, Shaun. HISKEY, Jonathan T. Measuring Judicial Performance in Latin America. *Latin American Politics & Society*, vol. 47, n.4, p. 77-106, 2005.

# Análise de Eficiência da Justiça Eleitoral no Brasil

LUCIANA LUK-TAI YEUNG

GABRIEL ARSUFFI GARCIA

## INTRODUÇÃO

■ A Justiça Eleitoral tem ocupado um espaço de importância cada vez maior no sistema Judicial Brasileiro, devido ao rápido crescimento do número de processos nela depositados a partir da década de 90 e devido a uma maior atenção dada pela mídia nos últimos anos. Por exemplo, em setembro de 2013, toda a sociedade brasileira acompanhou de perto e de maneira atenciosa, o caso do processo aberto pela, até então, pré-candidata à Presidência, Marina Silva, com o objetivo de obter o registro para a criação do seu novo partido, o Rede Sustentabilidade. O pedido foi negado em outubro de 2013, com amplas repercussões em diversos segmentos sociais e políticos, de maneira contra ou a favor.

Como se pode imaginar, a forma como a Justiça Eleitoral funciona pode ter impactos diretos e significativos no próprio funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. Mais ainda, pode ameaçar o processo democrático nacional. Por exemplo, cabe à Justiça Eleitoral lidar com casos de fraudes nas eleições, práticas ilícitas cometidas por partidos e/ou candidatos, etc. Cabe também à Justiça Eleitoral decidir quais tipos de financiamento de campanhas serão considerados lícitos. Estes tipos de eventos têm impactos sobre o desempenho econômico do país, medidos em termos de nível de bem-estar social (vide Portugal 2006, e Bugarin e Portugal 2006), e são focos de atenção dos segmentos econômicos nacionais e internacionais, interessados na forma como as políticas econômicas e sociais são conduzidas.

Entretanto, existem poucos estudos empíricos que tentam mensurar o funcionamento da Justiça Eleitoral Brasileira. O Tribunal Superior Eleitoral

(TSE) disponibiliza publicamente<sup>1</sup> dados de suas estatísticas agregadas por ano, e ainda os resultados compilados das eleições; no entanto, não há uma análise crítica ou tentativa de avaliação do funcionamento efetivo dos tribunais eleitorais do país.

O presente estudo tem como objetivo medir quantitativamente o funcionamento da Justiça Brasileira. Mais precisamente, o objetivo é fazer uma mensuração da eficiência relativa dos tribunais eleitorais, empregando-se a metodologia da Análise Envoltória (DEA, do inglês *Data Envelopment Analysis*), proposto por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). Para isso, serão usados dados de 2011 e 2012 coletados e publicados pelo Conselho Nacional de Justiça. A principal contribuição deste trabalho é de iniciar pesquisas empíricas nessa área, uma vez que a literatura é ainda escassa.

A próxima seção deste trabalho apresenta a revisão bibliográfica, que inclui uma breve descrição do desenvolvimento e funcionamento da Justiça Eleitoral Brasileira. Na seção 3, apresentaremos a discussão teórica sobre a metodologia DEA e, de maneira mesclada, a apresentação de alguns trabalhos que aplicam essa metodologia a sistemas judiciais. Também serão apresentados na seção 3 os dados e as variáveis da Justiça Eleitoral analisados por este trabalho. Na seção 4 mostraremos os resultados empíricos da análise DEA, bem como algumas discussões interpretativas. Finalmente, a seção 5 fecha o artigo com conclusões e propostas para futuros trabalhos.

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA: A JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL

■ De acordo com Barbosa (2010), a Justiça Eleitoral brasileira foi uma criação do Movimento Político-Militar de 1930, com a missão de conduzir o processo eleitoral e exercer a jurisdição para conflitos das interpretações e aplicações das leis eleitorais. Essa foi uma resposta a reivindicações populares contra a falta de clareza das eleições ocorridas na época e o “voto do cabresto”.

Em 24 de janeiro de 1932, pelo Decreto n.º. 21.076, a Justiça especializada em matéria eleitoral foi efetivamente criada, sendo conhecido como o Código Eleitoral de 1932 (Cerqueira, 2004). Posteriormente, na Constituição de 1934, a Justiça Eleitoral foi incluída como um dos órgãos do Poder Judiciário, com a função de organizar todas as eleições do país, com jurisdição sobre eleitores, candidatos e eleitos.

---

1 Disponível pelo *site* do STE: <http://www.tse.jus.br/>, no item “Transparência”.

Marchetti (2008) aponta que a Justiça Eleitoral no Brasil passou por algumas pequenas mudanças durante o período de 1934 a 1988, diferentemente da Constituição Federal, que é marcada por diversas mudanças durante o período. Em 1937, a Justiça Eleitoral foi inutilizada, uma vez que o Estado Novo aboliu o sistema partidário e consequentemente a competição partidária, retornando apenas em 1945 com o fim da Era Vargas. Com a nova Constituição de 1946, a Justiça Eleitoral foi reestabelecida com a mesma estrutura da sua criação em 1934, que consistia na presença de ministros do Judiciário na composição dos cargos da Justiça Eleitoral, ou seja, a regra da “interseção”.

O modelo de Justiça Eleitoral de 1946 pouco mudou nas Constituições de 1967 e 1969, resultando com a Constituição de 1988 no atual sistema de Justiça Eleitoral utilizado no Brasil. De acordo com Barbosa (2010), a Constituição de 1988 definiu pelo artigo 118 que os Órgãos da Justiça Eleitoral seriam compostos pelo Supremo Tribunal Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE's), os Juízes e as Juntas Eleitorais.

A Constituição ainda manteve a “regra da interseção”, através do artigo 119, que definia o TSE como sendo composto por três Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois Juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e através de nomeação do Presidente da República de dois juízes. Estes seriam escolhidos dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF. A composição dos outros órgãos da Justiça Eleitoral, de acordo com a Constituição Federal de 1998, encontra-se na Tabela 1 presente na sessão de Anexos.

No âmbito da competência de cada órgão da Justiça Eleitoral, de acordo com Marchetti (2008), temos o TSE como o órgão máximo do sistema. Ele é responsável pela administração e a execução do processo eleitoral, além de ser a última instância de recurso do contencioso eleitoral. Na sequência há os TRE's, que estão presentes em todas as capitais estaduais. Estes também trabalham na administração e execução do processo eleitoral e são a segunda instância para o contencioso eleitoral. Em seguida, há os Juízes Eleitorais, que são escolhidos pelos TRE's para comporem a Zona Eleitoral e cuja função é de novamente administrar e executar o processo eleitoral e de ser a primeira instância para o contencioso eleitoral. Já as Zonas Eleitorais, o último órgão da Justiça Eleitoral, são temporárias e servem apenas para a execução das eleições.

Para Guerzoni (2008) a ausência de uma estrutura própria da Justiça Eleitoral que conte com juízes do Judiciário que são quase sempre desvinculados dos temas políticos e partidários, não é totalmente negativa, uma vez que historicamente as

eleições tornaram-se mais justas e eficientes, mas esse essa estrutura mostra a grande desconfiança sobre o sistema político-partidário. Além disso, pode ser prejudicial tanto para a atividade eleitoral e político partidária devido à extrapolação dos juízes eleitorais, que acabam prejudicando a sua competência jurisdicional.

Na próxima seção, apresentaremos algumas bases teóricas da metodologia DEA, bem como os dados e variáveis usados. Também discutiremos alguns trabalhos na literatura que, assim como este, aplicam DEA para medir a eficiência de sistemas judiciais.

## METODOLOGIA

### A Análise Envoltória de Dados (DEA)<sup>2</sup>

A DEA é amplamente utilizada por estudiosos e por gestores das áreas de engenharia industrial e de produção como ferramenta de otimização de processos produtivos. Sua aplicação em setores não tradicionais, tais como os serviços públicos, também tem sido muito difundida. O primeiro trabalho que apresentou a metodologia da DEA foi o de Charnes, Cooper e Rhodes, em 1978, em que os autores tinham como objetivo “avaliar atividades de entidades sem fins lucrativos, que participavam de programas públicos” (Charnes et al, 1978, p. 429). Depois disso, as aplicações da DEA se difundiram pelos mais variados setores, tais como bancos, escolas/universidades, construção civil, polícia, hospitais, transportes, fundos de pensão, atletas etc.<sup>3</sup>. O motivo para a ampla recepção são as diversas vantagens da DEA, principalmente a capacidade de avaliar o desempenho de organizações sem fins lucrativos, e a possibilidade de analisar a eficiência de organizações multiproduto. Além disso, a DEA pode ser particularmente atraente se comparada a outros métodos tradicionais, especialmente nas situações onde não se conhece bem a função de produção do setor avaliado. Este é o caso dos serviços públicos, incluindo o Judiciário. Sousa (2001) mostra duas outras vantagens da DEA quando empregada em setores não tradicionais: não há necessidade de se conhecer os preços de mercado dos insumos (*inputs*) e dos produtos (*outputs*), e não há necessidade de assumir hipóteses de maximização de lucros e/ou minimi-

2 Para uma discussão mais detalhada e mais formal da metodologia ver Yeung e Azevedo (2012).

3 Algumas revistas científicas têm se dedicado intensivamente à publicação de artigos aplicados usando a metodologia DEA. Entre elas estão o *Journal of Productivity Analysis* e o *European Journal of Operational Research*. Nelas é possível observar a multiplicidade de assuntos passíveis de serem analisados através da DEA.

zação de custos nas decisões dos agentes envolvidos. Segundo o autor, sob estas condições a DEA é a metodologia mais apropriada. Podemos verificar que estas são exatamente as condições sob as quais funciona o sistema judicial, e talvez por causa disso, a DEA seja a metodologia mais comumente usada para a mensuração de eficiência das cortes em vários países do mundo. Como exemplo, temos o clássico trabalho de Kittelsen e Førsund (1992), avaliando os tribunais noruegueses, e Pedraja-Chaparro e Salinas-Jimenez (1996), aplicando a metodologia para os tribunais espanhóis.

A DEA identifica o(s) melhor(es) desempenho(s) dentre todas as unidades observadas, gera uma fronteira com base nos melhores e avalia o desempenho das outras unidades através da comparação dos desvios com relação à fronteira geral. Isso é diferente do que fazem os modelos de regressão estatística, que calculam um comportamento médio, ou uma tendência central, de todas as unidades observadas. Como mostram Cooper, Seiford e Tone (2007), essa diferença de perspectiva, além de gerar diferentes avaliações de eficiência, gera diferentes recomendações para melhorias. Especificamente, a DEA indica as unidades mais eficientes, que poderão ser utilizadas como referência de desempenho factível a ser perseguido pelas demais unidades. Já modelos de regressão indicam um resultado médio (esperança condicional), não tendo por objetivo destacar a informação das melhores unidades (e das piores).

A DEA avalia um conjunto de unidades de análise – por exemplo, unidades de firma(s) ou tribunais – e, com base nas unidades mais eficientes do grupo, cria uma fronteira de produção que servirá como base de comparação objetiva para todas as demais unidades. As unidades de análise são chamadas de DMU's, ou unidades tomadoras de decisão em inglês (*Decision Making Units*). Cada DMU é representada por uma combinação de *inputs* e *outputs*. As unidades eficientes estarão localizadas *sobre* a fronteira de produção, de forma a delimitá-la. Por outro lado, as unidades ineficientes estão localizadas abaixo (fora) da fronteira. Por isso, a ineficiência medida pela DEA é *relativa*, ou seja, de uma DMU em comparação com outra DMU. Além disso, a comparação de eficiência baseia-se na quantidade de *outputs* produzidos e *inputs* empregados no processo de produção. Assim, é preciso ter bem claro qual é a definição de eficiência empregada neste contexto.

É possível, então, definir a medida de eficiência de cada unidade estudada como sendo uma medida de distância,  $D$ , em relação à fronteira formada pelas unidades eficientes do grupo. Essas DMU's eficientes terão, por definição, medida de eficiência  $q = 100\%$  ou 1. Ou seja, sobre a fronteira, as

unidades eficientes terão  $q = D = 1$ . Por outro lado, todas as outras DMUs, que são ineficientes, terão  $q = D < 1$ .

Dadas essas fundamentações teóricas básicas, existirão diversos modelos diferentes de DEA, cada um com suas especificidades. A escolha do modelo mais adequado é de importância crucial e tem impactos diretos nos resultados derivados. O modelo DEA escolhido para este trabalho é o originalmente desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978). Em homenagem aos seus criadores este modelo é conhecido como “Modelo CCR” e assume retornos constantes de escala, ou seja, para cada aumento nos recursos utilizados, há um retorno proporcional, mas constante no produto alcançado. Esse pressuposto recebe considerável suporte na literatura aplicada ao setor judiciário. Diversos autores argumentam a favor dos retornos constantes de escala nas cortes judiciais, tais como Lewin, Morey e Cook (1982), Schneider (2005), e Pedraja-Chaparro e Salinas-Jimenez (1996).

Entretanto, a curta literatura empírica de eficiência judicial não oferece pleno consenso sobre os tipos de retornos de escala presentes neste setor. Entre aqueles que assumem retornos variáveis de escala, há discordâncias com relação ao sentido da variação, o que pode decorrer mais de uma variável latente omitida e não propriamente de uma característica da função de produção. Por exemplo, Sousa e Schwengber (2005) encontram evidências de retornos crescentes de escala, enquanto Beenstock e Haitovsky (2004) encontram exatamente o oposto. Usando outra metodologia, a de Modelos Lineares Hierárquicos, Dalton e Singer (2009) encontraram um resultado curioso: os retornos de escala são crescentes quando há menos de três advogados/procuradores envolvidos no processo e passam a ser decrescentes quando este número aumenta. Para os autores, este resultado decorre de uma variável omitida: a complexidade dos casos em julgamento. Quando o caso é complexo, há mais advogados e, nestes casos, os retornos tendem a ser decrescentes, pois a complexidade do caso exige mais tempo e cuidado na análise pelo magistrado. Por outro lado, nos casos mais simples, em que há menor quantidade de advogados envolvidos e, muitas vezes, há maior semelhança com casos passados, observam-se retornos crescentes de escala. Se as cortes forem diferentes no que se refere à complexidade de processos decididos, pode-se esperar, também, diferença em seus retornos de escala. Este parece ser o resultado de Kittelsen e Førsund (1992). Esses autores encontraram diferenças de retornos de escala quando compararam diferentes tipos de cortes. Por exemplo, as cortes urbanas – normalmente marcadas por processos mais complexos – têm retornos decrescen-

tes, enquanto que o contrário acontece com as cortes localizadas em áreas rurais. O mesmo foi observado quando compararam cortes que lidam com matérias mais homogêneas com cortes de matéria diversificada. Os resultados desses dois autores mostram que as cortes que têm um número menor de funcionários, que lidam com assuntos mais diversificados e que estejam localizadas nas áreas rurais tendem a ter retornos crescentes de escala. A literatura empírica, portanto, não é plenamente conclusiva a respeito do pressuposto apropriado para retornos de escala, ainda que predominem os trabalhos que indiquem a existência de retornos constantes. Dessa forma, recorre-se aqui também à análise de características do setor judiciário que subsidiem essa escolha. Juízes e funcionários dos cartórios precisam devotar uma quantidade específica de tempo para cada processo depositado nas cortes, que pode ser denominada de “tempo médio”. Nas cortes brasileiras, o tempo médio é praticamente invariável com relação à quantidade de novos processos depositados. A explicação está em duas características do direito processual brasileiro: (i) a alta burocracia e o excessivo detalhamento de procedimentos a serem legalmente cumpridos por um processo no tribunal; (ii) a não obrigatoriedade dos juízes brasileiros de seguirem precedentes, ou seja, a possibilidade de se decidir casos com matérias semelhantes de formas diferentes. O que acontece muitas vezes, então, é que os juízes tendem a analisar caso a caso, do começo ao fim, avaliando todos os detalhes e argumentos das partes, mesmo que tenham sido de matéria semelhante a outros casos já decididos no passado. Tal evento teria menos chances de ocorrer em países com o emprego mais frequente de jurisprudências ou súmulas obrigatórias. Esses motivos, aliados à corroboração parcial observada na literatura empírica, indicam que o pressuposto de retornos constantes de escala, presente no modelo CCR de DEA, é apropriado para a análise do Judiciário brasileiro.

Além disso, será adotado o modelo com orientação ao *output*. Em outras palavras, os resultados da DEA indicarão o quanto uma DMU – no caso do presente estudo, uma corte judicial – poderia aumentar a quantidade de *outputs* produzidos (decisões julgadas), mantendo-se o seu nível de *inputs* (recursos materiais e humanos das cortes) inalterados. A alternativa seria a orientação ao *input*; neste caso, a redução na utilização dos recursos, mantendo-se a produção de *output* constante seria o objetivo em questão. A escolha da orientação depende basicamente da resposta à pergunta: no processo produtivo em questão, sobre qual fator os gestores têm maior capacidade de ação? A literatura é menos controversa sobre esse assunto e é consensual em optar pela DEA orientada ao *output*. Novamente, as características factuais do Judiciário brasileiro apontam

para a escolha feita: os gestores das cortes brasileiras têm pouco poder para alterar as quantidades de recursos materiais e humanos empregados, pois estas são normalmente definidas pelo Legislativo, Executivo ou mesmo órgãos judiciais de hierarquia superior. Assim, parece razoável supor que os gestores judiciais têm maior capacidade de ação sobre a quantidade de *output* produzida em suas respectivas cortes.

Finalmente, cabe listar alguns cuidados necessários na aplicação do método. Uma das características da DEA é a sua parcimônia no uso de dados. Em princípio, para cada DMU basta ter um único dado de *output* e outro de *input* e será possível o cálculo da fronteira. Com relação ao número de observações, existe uma regra que indica que o mínimo deve ser de  $n = 3(p + q)$ , onde  $p$  e  $q$  são o número de *inputs* e *outputs*, respectivamente. Como se pode observar, este número pode ser muito pequeno. Por isso, a metodologia da DEA pode ser muito sensível a erros de medida e a falta de acurácia nos dados. Se a qualidade dos dados não for garantida, e a medida não for claramente definida, os resultados de eficiência derivados podem ficar comprometidos.

### Base de Dados e Escolha das Variáveis

Para nossa análise da eficiência da Justiça Eleitoral brasileira, usaremos dados extraídos do relatório “Justiça em Números”, anualmente publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Apesar de o relatório existir desde o ano de 2003, os primeiros dados referentes à Justiça Eleitoral só foram coletados e organizados em forma de uma base de dados no ano de 2011<sup>4</sup>. Os dados originais são enviados pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE's) ao CNJ e cabe a esse a organização e padronização das variáveis, bem como a publicação dos relatórios.

O “Justiça em Números” divide os dados da Justiça Eleitoral em duas sessões: o primeiro é o de “Insumos, Dotações e Graus de Utilização” e a segunda é a de “Litigiosidade”. Sendo a primeira sessão dividida em: 1) Recursos Financeiros e 2) Recursos Humanos e Recursos Físicos; e a segunda sessão dividida em: 1) Litigiosidade de 2º grau, 2) Litigiosidade de 1º grau e 3) Litigiosidade Total. As observações são provenientes dos TRE's, o que resulta em vinte e sete unidades de observação, chamadas de DMU pela metodologia DEA. Dessa forma, a análise contará com vinte e sete DMUs, ou seja, os vinte e sete Tribunais Regionais.

Para a análise de eficiência foram escolhidos quatro produtos (*outputs*):

---

4 O Justiça em Números começou coletando dados da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista.

- Total de Processos Baixados no 1º Grau;
- Total de Processos Baixados no 2º Grau;
- Diferença entre Novos Casos e Casos Pendentes no 1º Grau;
- Diferença entre Novos Casos e Casos Pendentes no 2º Grau;

O total de processos tem como objetivo analisar a quantidade bruta de casos que os TRE's conseguem resolver, ou seja, quanto maior o número, melhor. Já a "Diferença entre Novos Casos e Casos Pendentes" tem por função, de certa forma, ponderar os estados, ou seja, o tamanho do estado e seu número de eleitores não irão importar, pois essa variável tem a função de observar os gargalos na quantidade de casos resolvidos no TRE observado. Portanto, devido à utilização das variáveis de diferença, não será necessário ponderar os dados do relatório da "Justiça em Números".

Para a escolha dos insumos foram utilizados os dados que poderiam ser mais relevantes em ganhos de eficiência para os Tribunais Regionais Eleitorais. As variáveis escolhidas foram:

- (Número) Total de Servidores;
- (Número de) Magistrados de 1º Grau;
- (Número de) Magistrados de 2º Grau;
- (Número de) Magistrados do TRE por 100 mil habitantes;
- (Número de) Força de Trabalho do TRE por 100 mil habitantes;
- Área Útil em relação à Área Total do TRE';

O "Total de Servidores e Magistrados do 1º e 2º Grau" foram escolhidos pois, quanto maior o contingente no sistema judiciário eleitoral mais pessoas existem disponíveis para trabalhar. Assim, um número alto e ótimo (sem exageros) de funcionários pode garantir maior eficiência. A escolha do número de "Magistrados por 100 mil habitantes" foi feita com o intuito de observar a proporção de magistrados disponíveis para as populações regionais, uma vez que existem áreas pouco habitadas no território brasileiro.

Por fim, escolheu-se a variável "Área Útil em relação à Área Total em metros quadrados", pois quanto maior o espaço disponível ao sistema jurídico maior será a capacidade de existirem mais salas de audiências e de espaço útil para armazenamento e utilização dos servidores, dessa forma tornando os processos mais rápidos, pois mais processos poderão ser julgados ao mesmo tempo, resultando provavelmente em um aumento de eficiência no Tribunal Regional Eleitoral.

## Resultados e Discussões

A Tabela 1 apresenta as medidas de eficiência calculadas pela DEA<sup>5, 6</sup>, dos TRE's nos anos de 2011 e 2012, os TRE's estão organizados em ordem alfabética pelo nome da cada estado, e lembrando que o valor 1 representa um TRE eficiente e quanto mais baixo o valor da medida, menor a eficiência:

TABELA 1. Medidas de Eficiência (q ou D)

TRE	2011	2012	TRE	2011	2012
Acre	0,507	1,000	Paraíba	1,000	1,000
Alagoas	0,886	1,000	Paraná	0,871	1,000
Amapá	0,264	0,541	Pernambuco	0,461	0,589
Amazonas	1,000	0,437	Piauí	0,572	0,457
Bahia	1,000	1,000	Rio de Janeiro	1,000	1,000
Ceará	0,666	0,685	Rio Grande do Norte	1,000	1,000
Distrito Federal	1,000	1,000	Rio Grande do Sul	0,472	0,671
Espírito Santo	1,000	0,954	Rondônia	0,373	0,517
Goiás	0,902	1,000	Roraima	1,000	1,000
Maranhão	0,738	1,000	Santa Catarina	0,718	0,522
Mato Grosso	0,749	1,000	São Paulo	1,000	1,000
Mato Grosso do Sul	0,413	0,814	Sergipe	0,568	1,000
Minas Gerais	0,813	1,000	Tocantins	0,363	1,000
Pará	1,000	0,547			

Fonte: CNJ (2011 e 2012).

Lembrando, mais uma vez, que os indicadores acima são medidas de eficiência *relativa*, pode-se perceber uma grande variabilidade nos resultados entre as diferentes regiões. As unidades que configuram sendo não eficientes indicam que, mesmo mantendo-se os recursos empregados por estas unidades, ou seja, o nível de *inputs*, seria perfeitamente possível melhorar a eficiência, ou neste caso, mais precisamente, aumentar a quantidade de processos baixados no 1º e no 2º grau, e reduzir a diferença entre os novos casos e os casos pendentes.

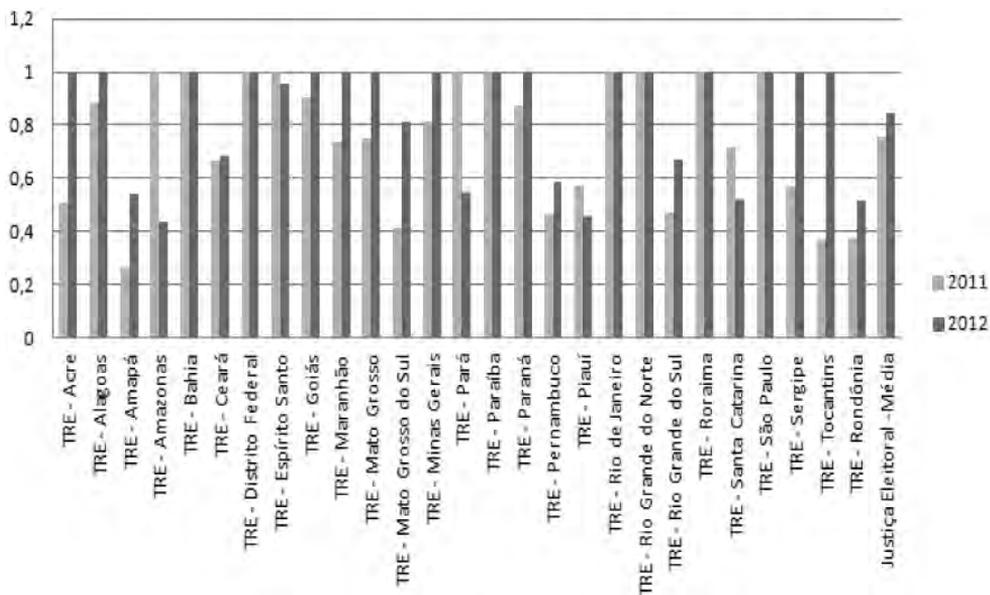
5 Os cálculos da DEA foram realizados pelo *software* DEAP 2.1, de livre acesso ao público pelo site do Centre for Efficiency and Productivity Analysis, da Universidade de Queensland, Austrália: [HTTP://www.uq.edu.au/economics/cepa](http://www.uq.edu.au/economics/cepa)

6 Devido a imprecisões no relatório “Justiça em Números” do CNJ, realizamos ajustes nos dados dos TRE's do Espírito Santo e Goiás para o ano de 2011, e da Amazônia e Rondônia para 2012. A maneira como os ajustes foram realizados está descrita na Tabela 4, no Apêndice deste trabalho.

Como são medidas relativas, não é possível responder com o emprego da DEA, o quão eficiente *em termos absolutos* são as unidades que aparecem com medida de eficiência igual a 1. De forma alguma é possível afirmar que esses TRE's que se encontram na fronteira da DEA não têm mais nada para melhorar em termos de processos de trabalho para aumentar suas eficiências em níveis absolutos. Além disso, como se pode perceber, existem TRE's de estados bastante distintos entre aqueles que ficaram na fronteira de eficiência, por exemplo: Roraima, Distrito Federal, Paraíba e São Paulo. É imaginável que os motivos pelos quais uma destas DMU é eficiente sejam diferentes dos de outro DMU. Nestes momentos, a análise empírica quantitativa tem pouco a contribuir e deveria, idealmente, ser complementada com um estudo qualitativo para entender as naturezas destes resultados.

Também seria possível fazer uma tentativa de análise dinâmica, apesar de terem transcorrido apenas dois anos de análise. Durante este período, observa-se que mais da metade dos estados brasileiros apresentou uma melhora na eficiência relativa em comparação com a média (15 dos 27 TRE's). Esta melhora pode ser observada pelo Gráfico 1:

GRÁFICO 1. Eficiência da Justiça Eleitoral



Fonte: CNJ.

De forma geral, observa-se que os estados do Amazonas, Espírito Santo, Pará, Piauí e Santa Catarina apresentaram piora na eficiência relativa durante o período, e os estados da Bahia, o Distrito Federal, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e São Paulo apresentam-se inalterados, com nota máxima em termos de eficiência da justiça eleitoral.

Apesar de interessante e informativa, é preciso ter cautela antes de tirar conclusões baseadas em comparação da análise temporal. Os dados apresentados aqui são de dois anos apenas. É pouco crível que em tão pouco tempo seja possível fazer alterações significativas na estrutura dos tribunais, para que seu funcionamento, e mais ainda, seu nível de eficiência, tenha tido alterações perceptíveis. Assim, são duvidosos os resultados observados em TRE's como o do Tocantins, do Amapá, do Mato Grosso do Sul, entre outros que, se levados em conta os resultados obtidos, teriam tido variações positivas de 175%, 105% e 97%, respectivamente. Yeung e Azevedo (2012) analisam os motivos que podem explicar as bruscas variações nos desempenhos de eficiência dos tribunais em períodos bastante curtos de tempo, dentre eles, e talvez o mais importante, fatores relacionados à má qualidade de coleta e processamento de dados pelos próprios tribunais avaliados.

Finalmente, vale a pena comparar os resultados acima obtidos com aqueles alcançados por estudos similares. Defrontando-nos com Yeung e Azevedo (2012), que aplicam a DEA para os Tribunais da Justiça Estadual, percebemos que os resultados de estados relativamente eficientes como Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná são semelhantes, bem como os de estados relativamente ineficientes (como Pernambuco). No entanto, naquele estudo, o grande destaque de eficiência foi o TJ do Rio Grande do Sul, único que apareceu na fronteira de eficiência durante o período analisado de cinco anos. Diversos motivos poderiam explicar a diferença nos resultados, até mesmo o fato de que as medidas de *inputs* e *outputs* naquele trabalho terem sido ponderados de acordo com o tamanho do tribunal. Além disso, e isso poderia ser tema para futuras pesquisas, não sabemos ao certo se deve mesmo haver algum tipo de correlação entre os tribunais de diferentes ramos da Justiça de uma mesma unidade da federação. Ou seja, mesmo que o Rio Grande do Sul tenha um Tribunal de Justiça estadual bastante eficiente, é esperado que seu Tribunal Eleitoral também o seja? Vale a pena o debate.

## 5. CONCLUSÕES

■ Há ainda bastante espaço para melhorias no desempenho de eficiência dos vários Tribunais Regionais Eleitorais (TRE's). Observando-se o grupo dos

27 tribunais, nota-se que vários deles apresentam desempenho bastante fraco, com uma grande distância à fronteira formada pelas unidades mais eficientes. Além disso, por se tratar de medidas *relativas*, não é possível ainda dizer que as unidades eficientes não têm absolutamente mais nada para melhorar, em termos de eficiência. Também é de se esperar que, dentro do grupo de unidades mais eficientes, haja grande diversidade na *natureza* desta eficiência. Todas essas questões poderiam ser endereçadas em estudos de natureza qualitativa, onde, idealmente, fossem feitos estudos *in loco* para melhor compreender os aspectos de cada tribunal. Para essa tarefa, os estudos quantitativos têm pouco a contribuir.

Também seria interessante que estudos como este continuassem a ser feitos, principalmente depois que for possível colecionar dados de uma série de tempo mais longa. Como o próprio CNJ só começou a disponibilizar dados referentes à Justiça Eleitoral no ano de 2011, para este estudo, só foi possível fazer a análise de dois anos, período insuficiente para uma análise dinâmica mais robusta.

De toda forma, este estudo teve como objetivo lançar, de maneira inédita segundo nosso conhecimento, uma análise de eficiência da Justiça Eleitoral brasileira. Com isso, os autores esperam ter contribuído com o debate objetivo sobre o funcionamento deste importante ramo do Judiciário, bem como suscitar o interesse de futuros trabalhos similares na área. ■

---

LUCIANA LUK-TAI YEUNG é Professora Adjunta e Coordenadora dos cursos de graduação do Insper. Doutora em Economia pela EESP-FGV, Mestre em Economia Aplicada e em Relações Industriais pela University of Wisconsin – Madison e graduada pela USP também em Economia. É membro fundadora e Diretora da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE). Como pesquisadora, dedica-se à área que aplica métodos econômicos a questões do Direito. É colaboradora frequente da *Revista de Análise Econômica do Direito* (*Economic Analysis of Law Review*), publicação acadêmica pioneira nesta área no Brasil, e tem artigos publicados em periódicos nacionais, como *Economia Aplicada*, e internacionais, como o *IMA Journal of Management Mathematics*. Também contribui com o Instituto Millenium com artigos e palestras sobre questões de judiciário, economia e política no Brasil.

GABRIEL ARSUFFI GARCIA é formado em Economia pelo Insper (junho 2014) e candidato à segunda titulação em Administração, também pelo Insper.

## REFERÊNCIAS

- BANKER, R. D. Maximum likelihood, consistency and DEA: a statistical foundation. *Management Science*, v.39, n.10, p. 1265-127, 1993.
- BARBOSA, E. *A Justiça Eleitoral no Brasil*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2012, 172p.
- Beenstock, M., & Haitovsky, Y. Does the appointment of judges increase the output of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, 24, p. 351-369, 2004.
- BRASIL. *Constituição [da] Republica Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- Bugarin, M. e Portugal, A. Financiamento Público e Privado de Campanhas Eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo. *Economia Aplicada*, 7 (3), p. 549-584, 2003.
- CERQUEIRA, T. T. P. L. P. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 3ª edição, versão ampla e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, 1526p.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), p. 429-444, 1978.
- CHARNES, A.; et al. *Data Envelopment Analysis: theory, methodology and applications*. USA, Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Tone, K. *Data Envelopment Analysis: a Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Second Edition. New York: Springer Science Business Media, LLC, 2007.
- Dalton, T.; Singer, J. *A Matter of Size: An Analysis of Court Efficiency Using Hierarchical Linear Modeling*. Disponível em <[HTTP://ssrn.com/abstract=1133242](http://ssrn.com/abstract=1133242)>, 2009.
- GUERZONE FILHO, G. A Justiça Eleitoral no Brasil: A Desconfiança como Elemento Fundamental de nosso Sistema Eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 161, p. 39-45, 2004.
- Kittelsen, S.A.V., & Førsund, F.R. Efficiency Analysis of Norwegian District Courts. *The Journal of Productivity Analysis*, 3, p. 277-306, 1992..
- LEWIN, A. L., Morey, R. C. & Cook, T. C. Evaluating the administrative efficiency of courts. *Omega* 10, p. 401-411, 1982.
- LINS, M. P. E.; MEZA, L. A. *Análise Envolvória de Dados e Perspectivas de Integração no Ambiente de Apoio à Decisão*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000.
- MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Revista de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.
- Pedraja-Chaparro, F., & Salinas-Jiménez, J. An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. *Applied Economics*, 28, p. 1391-1401, 1996.
- PORTUGAL, A. C. *Lobby Pré-Eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: uma Explicação em Economia Política Positiva*. Tese de Doutorado, Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

SCHNEIDER, M. Judicial reform in Brazil. *NAFTA: Law and Business Review of the Americas Spring*, p. 19-37, 2005.

SOUSA, G. S. Statistical Properties of Data Envelopment Analysis Estimators of Production Functions. *Brazilian Review of Econometrics*, 21 (2), p. 291-322, 2001.

Souza, M. C. S.; Schwengber, S. B.. Efficiency Estimates for Judicial Services in Brazil: Nonparametric FDH and the Expected Ordem-M Efficiency Scores for Rio Grande do Sul Courts. Trabalho apresentado no XXXIII Encontro da ANPEC, Natal, 2005.

YEUNG, L. L.; Azevedo, P. F. Além dos “Achismos” e das Evidências Anedóticas: Medindo a Eficiência dos Tribunais Brasileiros. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 4, p. 643-663, 2012.

APÊNDICES

TABELA 2. Base de Dados Brutos – 2011

DMU	Produtos (Outputs)			Insumos (Inputs)				Área Útil por Área Total - TRE		
	Total de Processos Baixados 1º Grau	Total de Processos Baixados 2º Grau	Diferença de Novos Casos e Casos Pendentes 1º Grau	Diferença de Novos Casos e Casos Pendentes 2º Grau	Total de Servidores	Magistra dos de 1º Grau	Magistra dos de 2º Grau		Magistrados por 100 mil hab	Força de Trabalho por 100 mil hab
Tribunal Regional Eleitoral										
TRE - Acre	623	525	54	294	233	10	7	2,277641864	31,21709142	0,338681226
TRE - Alagoas	1743	1539	24	577	473	55	7	1,972396627	15,0474775	0,393579237
TRE - Amapá	829	217	-161	232	291	13	7	2,922656285	42,52464895	0,321556326
TRE - Amazonas	1413	352	1975	545	331	70	7	2,176132797	9,354544882	0,383561223
TRE - Bahia	4727	2567	-1798	2051	1563	205	7	1,503809106	11,08704544	0,799730448
TRE - Ceará	4165	1578	-1091	648	1098	123	7	1,524005132	12,87198181	0,687256201
TRE - Distrito Federal	1677	1557	319	640	755	22	7	1,111111963	28,92722523	0,381637001
TRE - Espírito Santo	2400	2400	NA	211	329	55	7	1,747928916	9,275300214	NA
TRE - Goiás	1510	1114	NA	978	845	120	7	2,088569833	13,89638983	0,386219864
TRE - Maranhão	3217	1984	-294	455	917	111	7	1,775567915	13,7982693	0,900000139
TRE - Mato Grosso	3163	181	-961	705	569	60	7	2,178198766	18,4984343	0,819984683
TRE - Mato Grosso do Sul	1621	751	881	406	586	108	8	4,68203988	23,65247491	0,880544133
TRE - Minas Gerais	7111	2761	4559	1673	2727	351	14	1,850096466	13,82250154	0,818713554
TRE - Pará	3779	1982	1904	1184	983	104	7	1,443697176	12,78517409	0,505137046
TRE - Paraíba	NA	NA	NA	NA	790	77	7	2,215590105	20,83709742	0,501458956
TRE - Paraná	5279	2073	954	1012	1599	206	8	2,03570106	15,21068222	0,506270326
TRE - Pernambuco	2379	1240	-1370	534	1369	151	7	1,782308803	15,44291615	0,743864589
TRE - Piauí	4230	1258	-1181	762	940	98	8	3,375445584	29,93317895	0,538981643
TRE - Rio de Janeiro	6338	3889	1122	980	1944	249	7	1,888810997	12,06503351	0,702601769
TRE - Rio Grande do Norte	3771	1189	315	1096	675	69	7	2,375997176	21,1026065	0,379740189
TRE - Rio Grande do Sul	5053	494	-2449	634	1235	173	7	1,677066029	11,50635636	0,844245966
TRE - Roraima	1866	1182	327	915	199	8	7	3,239700325	43,24535764	0,258237206
TRE - Santa Catarina	5147	1539	1225	840	923	105	14	1,883789501	14,61124125	0,821598027
TRE - São Paulo	14124	3287	7731	2746	4671	424	7	1,036377026	11,23182619	0,8
TRE - Sergipe	1559	590	769	515	953	36	7	2,057394462	45,60203339	0,398516394
TRE - Tocantins	2598	533	216	357	465	35	7	2,998089789	33,19313694	0,556626582
TRE - Rondônia	1623	661	907	205	460	35	7	2,664205448	29,17939301	0,921009904
Justiça Eleitoral	91945	37463	15025	21195	27923	3073	206	1,704445448	14,51455634	0,821498292

Fonte: Relatório Justiça em Números – 2011

TABELA 3. Base de Dados Brutos – 2012

DMU	Produtos (Outputs)				Insumos (Inputs)				Força de Trabalho TPE por 100 mil hab	Área Útil por Área Total - TPE
	Total de Processos Baixados 1º Grau	Total de Processos Baixados 2º Grau	Diferença entre Novos Casos e Pendentes 1º	Diferença entre Novos Casos e Pendentes 2º	Total de Servidores	Magistrados de 1º Grau	Magistrados de 2º Grau	Magistrados TPT por 100 mil hab		
TRE - Acre	1462	229	3247	256	248	10	7	2.2404209	32,683787	0,3363347
TRE - Alagoas	1382	3455	10285	661	482	55	7	1,9586337	15,5427058	0,5953792
TRE - Amapá	1843	531	2538	19	290	13	7	2,8628604	41,5114758	0,6572599
TRE - Amazonas	1413	352	1975	545	331	70	7	2,1761328	9,35454488	0,3835612
TRE - Bahia	34337	6033	52248	5127	1807	205	14	1,5449364	12,7474888	0,8397307
TRE - Ceará	5837	2467	18716	2157	1227	123	14	1,5919117	14,2574865	0,6885504
TRE - Distrito Federal	670	2862	323	-972	754	22	6	1,0571694	28,4666007	0,5846863
TRE - Espírito Santo	14502	1140	24826	859	533	58	14	2,0122597	14,8963113	0,904712
TRE - Goiás	33429	2873	46752	2690	780	130	14	2,3395629	12,6726321	0,397623
TRE - Maranhão	20297	1959	43502	1861	934	111	7	1,7574394	13,9105797	0,7999673
TRE - Mato Grosso	16336	4543	29797	-7648	634	60	7	2,1506508	20,3509349	0,8199647
TRE - Mato Grosso do Sul	3635	323	10742	1145	604	54	6	2,3951254	24,1103294	0,3946686
TRE - Minas Gerais	13222	8681	12701	8776	2880	351	14	1,8362971	14,5049189	0,8363216
TRE - Pará	4931	2237	16425	997	980	104	14	1,5200783	12,6243791	0,6889954
TRE - Paraíba	24354	1881	34671	1185	661	77	7	2,2017362	17,3255668	0,4885162
TRE - Paraná	18575	4378	44527	4072	1080	206	8	2,0231136	10,210106	0,4648204
TRE - Pernambuco	4231	2370	3400	2208	1415	151	14	1,8474917	15,8436408	0,4478372
TRE - Piauí	3251	1354	13734	1002	816	97	14	3,5182669	25,8166738	0,4953269
TRE - Rio de Janeiro	24217	3343	43514	3962	2108	249	7	1,5771933	12,987201	0,7026018
TRE - Rio Grande do Norte	5288	1612	10820	1941	847	69	7	2,3542546	26,237548	0,3812435
TRE - Rio Grande do Sul	17264	1776	35040	2268	1514	173	14	1,7362073	14,0567803	0,8421159
TRE - Roraima	2885	274	2323	219	224	8	7	3,1947249	47,7078914	0,2582372
TRE - Santa Catarina	10076	1508	20611	464	1003	105	7	1,7545822	15,7129102	0,8150386
TRE - São Paulo	30636	9724	103461	6576	4908	425	14	1,0477022	11,713263	0,7999999
TRE - Sergipe	5533	1430	8768	1118	492	36	14	2,3686949	23,3079583	0,3933826
TRE - Tocantins	12866	186	10092	146	494	35	7	2,9625575	34,8453192	0,5565952
TRE - Rondônia	1592	495	5590	447	430	35	7	2,6642054	27,0438381	0,7675252
Justiça Eleitoral	312451	67694	608653	41536	28155	2327	251	1,6388448	14,7930317	0,6114323

Fonte: Relatório Justiça em Números – 2012

TABELA 4. Contas de Ajuste

Espírito Santo 2011				Goiás 2011			
Casos Novos	2012		2011	Casos Novos	2012		2011
	Valor	Variação	Valor Estimado		Valor	Variação	Valor Estimado
1º Grau	1162	450,7%	258	1º Grau	3098	216,8%	1429
Média de Casos pendentes sobre novos casos de todos os TRES em 2011			95%	Média de Casos pendentes sobre novos casos de todos os TRES em 2011			95%
Casos Pendentes 2011			245	Casos Pendentes 2011			1358
Diferença			13	Diferença			71

Fonte: Relatório Justiça em Números – 2011

### Ajustes devido a dados imprecisos/faltantes:

**Espírito Santo:** Para obter a diferença entre novos casos e casos pendentes, uma vez que a conta novos casos estava em branco, foi estimado a partir dos dados referentes a Novos Casos em 2012 e o valor de variação, o valor de 258 Novos Casos em 2011 no Estado do Espírito Santo. Para estimar o valor de casos pendentes utilizou-se a média de Casos Pendentes sobre novos casos de toda a amostra, equivalente a 95%, obtendo assim o valor de 245 Casos Pendentes no Estado do Espírito Santo em 2011. Obtendo, portanto, uma diferença de 13 casos. Outro ajuste foi a variável Área Útil por Área Total de 2011 que não constava no relatório do CNJ, portanto o valor do ano de 2012 foi utilizado como proxy.

**Goiás:** Para obter a diferença entre novos casos e casos pendentes, uma vez que a conta novos casos estava em branco, foi estimado a partir dos dados referentes a Novos Casos em 2012 e o valor de variação, o valor de 1429 Novos Casos em 2011 no Estado de Goiás. Para estimar o valor de casos pendentes utilizou-se a média de Casos Pendentes sobre novos casos de toda a amostra, equivalente a 95%, obtendo assim o valor de 1358 Casos Pendentes no Estado de Goiás em 2011. Obtendo, portanto, uma diferença de 71 casos.

**Paraíba:** Devido à falta de dados no ano de 2011 para as variáveis: Total de Processos Baixados no 1º e 2º Grau e Casos Pendentes de 1º e 2º no Estado da Paraíba foram utilizados os valores de 2012 como *proxys*.

**Amazonas:** conforme informado pelo CNJ o Estado do Amazonas não enviou dados recentes ao ano de 2012, portanto os valores utilizados para o serão os mesmos valores do ano de 2011.

**Rondônia:** Devido à falta de dados no ano de 2012 para as variáveis: Magistrados de 1º Grau, Magistrados de 2º Grau e Magistrados por 100 mil habitantes foram utilizados os valores referentes ao ano de 2012.

# Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação<sup>1</sup>

GABRIELA DA SILVA TAROUÇO

## I. INTRODUÇÃO

■ A importância das instituições eleitorais para a qualidade das democracias tem sido objeto de extenso debate na ciência política, especialmente no que se refere à relação dos sistemas eleitorais com a *accountability* e a representatividade. Entretanto, entre países com os mesmos sistemas eleitorais há uma grande variedade de arranjos institucionais nacionais cujos efeitos ainda precisam ser estudados. Instituições que conduzem os processos eleitorais se organizam e funcionam de diferentes maneiras e não há razão *a priori* para supor que não afetem o comportamento dos atores políticos, ou afetem menos que o próprio sistema eleitoral, por exemplo. Os órgãos encarregados de administrar os processos eleitorais, os canais de solução de conflitos, as regras sobre elegibilidade, sobre elaboração legislativa, sobre financiamento e recrutamento partidário, todos estes aspectos produzem incentivos específicos ao comportamento dos partidos e dos eleitores e são analiticamente agregados no conceito de governança eleitoral.

As primeiras menções a este conceito aparecem, salvo engano, em um número especial da *International Political Science Review* de 2002, em cuja introdução a 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, inerente a eleições competitivas. Segundo

---

1 Uma parte desta discussão foi apresentada no 8º Encontro da ABCP, em 2012. Agradeço a Isabela Landim Lessa, Diana Pinheiro e Flávia Queiroga que prestaram valiosas informações e esclarecimentos sobre o funcionamento da justiça eleitoral. Equívocos ou imprecisões remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

Mozaffar e Schedler (2002), “*Electoral governance is the wider set of activities that creates and maintains the broad institutional framework in which voting and electoral competition take place.*”

Os autores identificam três níveis em que a governança eleitoral opera: *rule making*, *rule application*, e *rule adjudication*. No primeiro ocorre a elaboração das normas que devem reger o processo eleitoral, é o processo legislativo. No segundo, ocorre a condução do processo eleitoral em si e a organização das atividades envolvidas nas eleições – é a administração das eleições. No terceiro nível são processados os conflitos entre os atores, acolhidas as queixas e decididos os litígios – é o processo de adjudicação.

O *rule making* geralmente é estudado em pesquisas sobre regras do sistema eleitoral, tanto do ponto de vista da engenharia constitucional nas novas democracias quanto dos debates sobre reformas eleitorais em democracias estabelecidas. Exemplos da literatura voltada para a elaboração de regras eleitorais são os estudos sobre os determinantes das reformas eleitorais (Boix, 1999; Colomer, 2004; Colomer, 2005; Norris, 2011).

Uma literatura mais recente sobre formulação das regras eleitorais tem se debruçado sobre o exercício, pelo judiciário, do poder de legislar. Trata-se do chamado fenômeno da judicialização da política. No Brasil, a formulação das regras eleitorais é atribuição do poder legislativo, mas vem sendo assumida também pela Justiça Eleitoral, na forma de resoluções, como pode ser visto em diversos outros artigos desta edição.

O *rule application* vem sendo objeto de um crescente interesse da ciência política e de organizações internacionais. Os chamados EMB – *Electoral Management Boards* (IDEA, 2005) têm sido estudados especialmente do ponto de vista da sua independência ou autonomia, que por sua vez é tratada como variável independente para explicar desde a qualidade até a estabilidade das novas democracias. Conforme a sua relação com o poder executivo, os EMBs podem ser independentes, como no Brasil, governamentais, quando integrantes da estrutura do poder executivo ou quando as eleições são administradas por autoridades locais, ou mistos.

O nível *rule adjudication*, assunto desta edição, costuma ser tratado ou do ponto de vista das relações do poder judiciário com os demais atores políticos, ou do ponto de vista do desenho institucional dos chamados EDRB – *Electoral Dispute Resolution Bodies* (Orozco-Henríquez, 2010).

No Brasil o conceito de governança eleitoral aparece principalmente em análises sobre relação entre o judiciário e as regras eleitorais (Marchetti, 2008, 2012; Vale, 2009; Lima, 2011).

Este artigo analisa o modelo brasileiro de governança eleitoral à luz da comparação com modelos vigentes em outros países. A próxima seção destaca a variedade de formatos que as instituições eleitorais podem assumir e os diferentes incentivos à competição gerados pelos diferentes modelos. *A seção seguinte descreve o modelo brasileiro de EMB independente do executivo acumula as funções de EDRB integrado ao poder judiciário.* Finalmente, a última seção discute as implicações dos diferentes modelos e indica pontos para uma agenda de pesquisa.

## 2. GOVERNANÇA ELEITORAL E EFEITOS SOBRE A COMPETIÇÃO PARTIDÁRIA

■ As regras e o funcionamento das instituições responsáveis pelos processos eleitorais só recentemente se tornaram objeto de atenção. Tais instituições seriam responsáveis pela credibilidade das eleições e, por conseguinte pela legitimidade que tanto situação quanto oposição podem conferir a elas. Tal legitimidade, por sua vez, seria crucial para o sucesso da transição e para a estabilidade do novo regime.

Uma das vertentes mais profícuas destes estudos é a que compara os EMB (*Electoral Management Boards*) entre diferentes países. Responsáveis pela legitimação das autoridades políticas e pela definição inequívoca de ganhadores e perdedores nas disputas eleitorais, estes órgãos acabam sendo responsáveis também pela produção da confiança na opinião pública e em última instância, pela própria credibilidade e legitimidade das eleições. A forma como operam, seu desempenho na gestão dos processos eleitorais e sua independência afetam as reações dos atores, sua propensão a aceitar resultados adversos e o apoio ao sistema e às regras do jogo em geral (Monte, 2011; Vaquera, 2013).

A importância dos EMB fica mais visível quando eles não funcionam a contento, ou seja, em casos de fraude ou outras formas de delitos ou transgressões eleitorais. Onde denúncias de favorecimento de candidatos do governo ou de cerceamento da oposição são frequentes, por exemplo, os atores políticos incorporam esta informação como um dado do sistema com o qual devem interagir. Se o ambiente eleitoral não é competitivo, os partidos de oposição não têm incentivos para investir em atividades eleitorais.

Recentemente, estudos mobilizam o desempenho e as capacidades institucionais dos EMB como variável independente na explicação da consolidação das novas democracias (Monte, 2011) e da confiança nas instituições democráticas em geral (Molina e Hernández, 1998). A ocorrência de fraudes,

por sua vez, aparece como variável explicativa do número de partidos nas novas democracias, através do mecanismo dos incentivos institucionais necessários para aceitar e seguir as regras do jogo competitivo (Donno e Roussias, 2012). Regras que regulam a transparência dos processos eleitorais, tais como o financiamento das campanhas e o recrutamento e seleção de candidatos, por sua vez, também têm sido acionadas na discussão do papel dos partidos políticos no contexto de declínio das suas funções representativas (Peschard, 2005).

Mais especificamente, Elkit e Reynolds (2005) chegam a listar as características dos modelos de governança eleitoral que estão intimamente relacionadas com o funcionamento dos sistemas partidários. Muito além do EMB e do próprio sistema eleitoral, os processos de educação para eleições, os procedimentos de cadastramento de eleitores, a complexidade do ato de votar e a regulação das campanhas são, entre outros aspectos, institutos próprios da governança eleitoral que afetam diretamente a atuação dos partidos.

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.

A forma como as funções de administração e de justiça eleitoral se articulam e são exercidas em cada país varia muito. Segundo Mozaffar e Schedler (2002) seis dimensões respondem por esta variação nos modelos de governança eleitoral:

#### ■ Centralização

Em alguns países a gestão de todos os processos eleitorais é responsabilidade de um órgão nacional, em outros é descentralizada. Um exemplo de país que adota o modelo centralizado é a Costa Rica; um exemplo de modelo descentralizado são os Estados Unidos.

#### ■ Burocratização das instituições de governança eleitoral

Em alguns países a administração dos processos eleitorais é conduzida por comissões formadas periodicamente apenas para esta finalidade (*ad hoc*), em outros, por órgãos profissionais com membros permanentes. Alguns exemplos de países que contam com EMBs permanentes são Austrália, Canadá e México. Bulgária e Romênia são exemplos de países com EMBs temporários. (ACE Project, 2006)

### ■ Independência em relação ao executivo

Em alguns países as eleições são administradas por ministérios vinculados ao poder executivo ou por autoridades governamentais locais, em outros, por órgãos totalmente independentes do executivo. O quadro 1 a seguir mostra a distribuição dos modelos de EMB entre vários países e alguns exemplos.

QUADRO 1. Países com cada tipo de EMB, conforme o vínculo com o poder executivo

Modelo de EMB	Número de países	%	Exemplos
Governamental	45	21,1	Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Noruega, Suécia, Suíça, Estados Unidos
Independente	143	67,1	Austrália, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Moçambique, África do Sul, Uruguai
Misto	25	11,7	Argentina, França, Hungria, Islândia, Japão, Holanda, Portugal, Reino Unido
Total	213	100,0	

Fonte: (ACE Project, 2006).

### ■ Especialização por funções

Em alguns países a administração do processo eleitoral e a adjudicação de conflitos são conduzidos por órgãos diferentes, separados, especializados, em outros, a mesma instituição desempenha as duas funções.

As instituições do nível do *rule adjudication* da governança eleitoral, ou seja, aquelas encarregadas da solução de litígios relativos aos processos eleitorais, compõem os sistemas de justiça eleitoral, ou EDRBs que podem ser vinculados ou não a outros órgãos. Conforme a sua natureza formal, os EDRBs podem ser integrados à legislatura, podem constituir o poder judiciário, podem ser organismos criados *ad hoc* para funcionar durante períodos de transição, ou podem ser fundidos aos EMB. (Orozco-Henríquez, 2010).

Modelos exclusivamente legislativos típicos do século 19 foram abandonados pelos países que os adotavam (Reino Unido e França, por exemplo), mas há ainda em funcionamento um sistema misto nos Estados Unidos, onde as demandas são inicialmente dirigidas às cortes estaduais, mas a decisão final é do legislativo. Outros arranjos que contemplam a participação do legislativo em alguma medida no sistema de adjudicação são encontrados na Itália, Suíça, Argentina, Bélgica, Islândia, Holanda e Noruega. (Orozco-Henríquez, 2010)

Modelos em que o sistema de adjudicação eleitoral é integrado ao poder judiciário são os mais comuns no mundo atualmente e se subdividem em quatro categorias conforme a natureza do órgão que profere a decisão final: justiça comum,

corte constitucional, administrativa ou especializada. Alguns exemplos incluem Áustria, Chile, Espanha, França, México e Reino Unido. (Orozco-Henríquez, 2010)

Modelos em que o EDRB é integrado a um EMB com poderes judiciais são típicos dos países da América Latina, como por exemplo, Nicarágua, Costa Rica e Uruguai. (Orozco-Henríquez, 2010).

Modelos de EDRB *ad hoc* são soluções provisórias, para funcionar em contextos pós-conflito, criados com o apoio de organizações internacionais ou a partir de negociações e acordos internos. Exemplos incluem o Camboja em 1993, Bósnia e Herzegovina em 1996, Timor Leste em 2001, Afeganistão em 2005 e Nepal em 2006. (Orozco-Henríquez, 2010)

#### ■ Delegação a atores não partidários

Em alguns países os partidos, no momento histórico da escolha institucional, delegam a organização dos processos eleitorais a órgãos não partidários, em outros, esta atividade é realizada com a participação de comissões formadas por representantes dos partidos políticos. Exemplos de países que adotam o critério da representação partidária na composição dos EMBs são Vietnam, Bulgária, Israel e Mali. (ACE Project 2006)

#### ■ Grau de regulação dos processos

Em alguns países os processos eleitorais são detalhadamente regulados, com previsão de rotinas, procedimentos detalhados e critérios de decisão previamente estabelecidos, em outros, os gestores locais têm mais discricionariedade. Em sistemas descentralizados, como nos Estados Unidos, o grau de regulação também varia muito de um estado para outro. Em outros países, o compartilhamento das funções do *rule making*, associado à rapidez com que decisões precisam ser tomadas na arena eleitoral (dados seus efeitos imediatos) fazem com que o grau de regulação também aumente com o tempo. Além disso, alguns fatores informais parecem também responder pela variação entre os países: algumas democracias consolidadas contam com relativamente poucos instrumentos legais preventivos e um sistema de adjudicação mais simples e direto, como nos países escandinavos, onde tradicionalmente a cultura política não aceita regulação excessiva.

Em cada uma destas seis dimensões, há muita variação de um país para outro, e raramente um modelo se enquadra na classificação dicotômica. É muito mais comum encontrar combinações de graus diferentes de cada dimensão (medida

como intervalar) do que modelos puros em que estes aspectos sejam plenamente observados ou estejam totalmente ausentes.

O quadro 2 a seguir propõe possíveis efeitos de cada uma das dimensões sobre os incentivos à competição partidária. Um modelo descentralizado, por exemplo, ao mesmo tempo em que agilizaria os processos, seria menos eficiente na prevenção de fraudes do que um sistema centralizado. Da mesma forma, um modelo menos regulado oferece mais liberdade de ação aos gestores, facilitando o fluxo dos processos, mas ao mesmo tempo, ao oferecer abertura para discricionariedade, pode comprometer a credibilidade.

QUADRO 2. Incentivos à competição partidária conforme dimensões e funções de governança eleitoral

Dimensão	Funções relevantes para a competição partidária			
	EMB		EDRB	
	Eficiência da gestão	Prevenção de fraudes	Produção de decisões legítimas	Garantia de direitos
Centralização: controle central sobre a organização das eleições nacionais	risco de ineficiência, morosidade e rigidez	reduz discricionariedade local	uniformiza leis e procedimentos	uniformiza leis e procedimentos
Burocratização: caráter permanente da comissão eleitoral e do aparato burocrático	reduz erros por inexperiência e improvisação	umenta <i>accountability</i> por identificação dos responsáveis	impessoalidade dos procedimentos favorece aceitação dos resultados	complexidade dos processos pode atrasar provimento de direitos
Independência: ausência de vínculo com o executivo	rotinas próprias e autonomia favorecem agilidade dos processos	umenta confiança na neutralidade	umenta confiança na neutralidade	umenta confiança na neutralidade
Especialização: separação entre as funções administrativa e judicial	separação de competências favorece o desempenho	<i>expertise</i> favorece detecção de irregularidades	beneficia-se da confiança no judiciário	divisão de tarefas facilita canalização de demandas
Delegação: tarefas e poder de indicar membros da comissão eleitoral a cargo de órgãos não partidários	reduz impasses por embates partidários	afasta atores interessados do processo decisório	umenta confiança na imparcialidade	evita favorecimentos partidários e cerceamento de opositores
Regulação: grau de limitação da discricionariedade dos agentes pelos principais, através de restrições formais	risco de ineficiência, morosidade e rigidez	limita discricionariedade dos agentes	beneficia-se da maior conhecimento prévio das regras do jogo	reduz oportunidades de decisões <i>ad hoc</i>

Uma configuração que produz incentivos à competição eleitoral, em alternativa a outras estratégias de oposição<sup>2</sup>, teria, por exemplo, uma gestão centralizada, com comissões e burocracia permanentes, independentes do executivo e não partidárias, além de uma detalhada regulamentação e da divisão das tarefas administrativas e judiciais entre autoridades diferentes. Já a produção da confiança geral no sistema seria favorecida por desenhos mais eficientes e ágeis, para os quais a descentralização pode ser uma boa opção.

### 3. GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL

■ O modelo brasileiro de governança eleitoral se caracteriza por reunir, em uma única instituição – a Justiça Eleitoral – as atividades de administração e de adjudicação eleitorais.

A justiça eleitoral brasileira afeta a competição partidária de três maneiras: uma delas corresponderia ao processo de judicialização da política (interferindo no *rule making*), a segunda através das suas atividades próprias de gestão dos processos eleitorais (*rule application*) e por último através do processamento dos conflitos e da produção de decisões finais sobre a legalidade dos atos praticados durante o processo eleitoral (*rule adjudication*).

No primeiro caso, através da edição de normas sobre questões eleitorais, sobre as quais os parlamentares deveriam legislar, o judiciário altera as regras da competição político-partidária. Alguns exemplos frequentes neste debate são a verticalização das coligações eleitorais, a redução do número de vereadores e a fidelidade partidária (Marchetti, 2012). No segundo caso, a justiça eleitoral produz incentivos à participação gerando a confiança na lisura do processo eleitoral. No último caso, o faz através da sua independência e neutralidade na solução de dissídios e na produção de decisões legítimas.

A Justiça Eleitoral brasileira, além de várias outras competências, concentra atividades que são cruciais na prevenção de fraudes: o alistamento de eleitores, a votação em si e a apuração. O cadastro de eleitores está informatizado desde 1986 e precisa ser regularmente revisado e atualizado;<sup>3</sup> o processo de votação é acompanhado por fiscais dos partidos; a apuração, além de também ser acompanhada por fiscais, vem sendo feita de forma automatizada desde a adoção da urna eletrônica, entre 1996 e 2000.

2 Por exemplo, o apelo para mobilizações sociais ou golpes.

3 Está em andamento uma revisão do eleitorado paralela ao cadastramento biométrico.

Em todas estas etapas os atores envolvidos podem recorrer ao poder judiciário para questionar os demais ou para pedir providências que considerem necessárias à correção do processo<sup>4</sup>. Também durante a fase que antecede as eleições a justiça eleitoral é acionada: recebe demandas sobre pesquisas eleitorais, propaganda irregular, pedidos de direito de resposta, denúncias de compra de votos, de abuso do poder político ou econômico. Após a proclamação dos resultados, a justiça eleitoral recebe demandas relativas à inelegibilidade e recursos contra a diplomação de eleitos.

Apesar do presumível custo de iniciar ações na justiça em geral e da morosidade que se espera dos resultados em outras áreas<sup>5</sup>, partidos, coligações, e candidatos não deixam de utilizar este recurso exatamente porque a justiça eleitoral brasileira se distingue neste aspecto: a natureza das questões envolvidas e suas consequências imediatas fazem com que as decisões sejam tomadas com relativa rapidez na justiça eleitoral<sup>6</sup>. Uma breve consulta à página do Tribunal Superior Eleitoral no módulo “acompanhamento de processos” confirma a noção corrente de que recorrer ao judiciário não é, nem para partidos de oposição nem para os de situação, vista como inócua. Ao acessarem a justiça eleitoral, os atores políticos reconhecem a validade da sua atuação como canal adequado e confiável de solução de questões eleitorais, o que pode ser interpretado como um incentivo para participar da disputa, legitimando o sistema como um todo.

Vejamos como se configura a Justiça Eleitoral brasileira quanto às seis dimensões da governança eleitoral descritas anteriormente.

A **independência** formal em relação ao poder executivo pode ser observada desde a sua criação, em 1932, como parte do poder judiciário. A independência de fato, por sua vez, repousa especialmente nas garantias da magistratura, no orçamento próprio, e no acesso meritocrático à carreira.

Alguns aspectos que poderiam limitar a independência real da justiça eleitoral brasileira incluem a execução orçamentária pelo executivo e a indicação, também pelo executivo, de alguns dos membros dos tribunais. No Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instância máxima da justiça eleitoral brasileira, dos sete juizes, dois são selecionados pelo presidente da república a partir de uma lista de seis

4 Por exemplo, a substituição de um juiz em um caso em que seja considerado impedido de agir com isenção.

5 Agradeço a Ricardo Borges por chamar atenção para este aspecto. Entretanto, a conhecida morosidade do judiciário brasileiro em outras áreas não chega a funcionar como incentivo contrário ao seu acionamento como estratégia na arena eleitoral.

6 A rapidez relativa, comparada a outras áreas, não implica que a justiça eleitoral seja imune à morosidade do sistema. Agradeço a Vitor Marchetti por chamar atenção para este aspecto.

advogados indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), o processo é semelhante, mas a lista de seis nomes é elaborada pelo TJ local.

A dotação específica, garantida no orçamento da união, respeita as estimativas de gastos feitas pela própria justiça eleitoral, em função de valores históricos necessários para custear cada eleição e para a manutenção do sistema. Os cargos são criados por lei e preenchidos por concurso público, e as carreiras regidas pela legislação do funcionalismo público.

As garantias formais da magistratura no Brasil e o respeito a elas pelos demais poderes parecem ser o ponto chave para entender a independência da justiça eleitoral, e possivelmente de todo o judiciário no Brasil. A vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos estão assegurados na Constituição, mas além disso, nunca foram ameaçados por propostas de reformas nem tentativas de intervenção. Esta estabilidade não é trivial, especialmente se comparada à instabilidade dos juízes em outros países. Na América Latina não é raro que o executivo altere a composição dos tribunais substituindo membros indicados ou que o legislativo provoque instabilidade através de reformas e emendas constitucionais que acabam criando oportunidades de interferência nos tribunais (Pérez-Liñan and Castagnola, forthcoming).

No que se refere à **burocratização**, a justiça eleitoral brasileira conta com um amplo corpo de funcionários administrativos permanentes, mas os juízes assumem funções eleitorais por prazos curtos e fixos. Juízes eleitorais têm mandatos de dois anos, prorrogáveis uma vez, ao final dos quais devem retornar aos outros órgãos do judiciário de onde foram recrutados.

Além disso, há participantes *ad hoc* do processo eleitoral, que são os cidadãos que trabalham como mesários apenas no dia da eleição, e os membros das juntas eleitorais – órgãos colegiados de 1ª instância, de funcionamento transitório, apenas durante o período eleitoral. Cada junta eleitoral é formada por um juiz, um representante da sociedade e mais dois a quatro cidadãos nomeados pelo TRE e sua função é decidir sobre impugnações e incidentes durante a votação e a apuração, além de contar os votos, na hipótese de que, por algum motivo, este procedimento tenha que ser feito manualmente. Devido ao uso da urna eletrônica, o papel das juntas eleitorais está atualmente esvaziado e se resume muitas vezes a uma reunião no cartório eleitoral no final do dia da eleição, para conhecimento das impugnações decididas pelo juiz.

Quanto à **regulação**, pode se dizer que o processo eleitoral no Brasil conta com uma extensa e detalhada base legal. Rotinas, procedimentos e critérios de

decisão estão definidos na legislação e em muitas resoluções da própria justiça eleitoral. A cada eleição, várias novas resoluções são baixadas para solucionar questões não anteriormente previstas, mas apenas questões que não estejam consolidadas em jurisprudência são resolvidas pelo TSE.<sup>7</sup>

A **descentralização** é uma forte característica da justiça eleitoral brasileira. Apesar de ter jurisdição em todo o território nacional e ser a última instância judicial nos processos eleitorais do país, o EMB nacional (TSE) organiza apenas as eleições presidenciais. As demais eleições são organizadas pelos TREs e pelos cartórios eleitorais. A esta estrutura somam-se os juízes eleitorais para exercer o poder jurisdicional nas zonas eleitorais (que podem corresponder a municípios, abranger mais de um município, ou ainda serem várias no mesmo município, dependendo da quantidade de eleitores).

Apesar de constituir uma justiça especializada em relação a outras áreas do poder judiciário, o modelo brasileiro de governança eleitoral é **não especializado**, no sentido de que é a mesma instituição que concentra as funções administrativas e jurisdicionais ao mesmo tempo. A justiça eleitoral brasileira é ao mesmo tempo EMB e EDRB: organiza e administra os processos eleitorais e resolve disputas. Este aspecto é bem claro nas eleições municipais em municípios do interior, onde o único cartório eleitoral concentra todas as atividades. Entretanto, alguma especialização acaba acontecendo na prática em grandes municípios, onde, por conveniência operacional as tarefas são divididas de forma que os cartórios administram e os juízes julgam.

A **delegação** por parte dos partidos é integral. A justiça eleitoral brasileira é um órgão não partidário, e tanto a administração das eleições como a adjudicação são conduzidas sem participação de representantes de partidos políticos. Apesar disso, os partidos são chamados a participar em várias etapas do processo de gestão eleitoral, com o envio de fiscais, a avaliação da segurança dos sistemas eletrônicos de votação e apuração,<sup>8</sup> e audiências. Na prática, entretanto, a participação dos partidos políticos acaba se restringindo ao acompanhamento do processo no dia da eleição, mais que à fiscalização propriamente dita (relativamente esvaziada pelo

7 A grande quantidade de resoluções é objeto de um debate, que não pode ser desenvolvido nos limites deste artigo, a respeito dos possíveis efeitos sobre a segurança jurídica. Agradeço a Humberto Dantas por chamar atenção para este aspecto.

8 São feitos testes de segurança da urna eletrônica no momento da inseminação e na véspera da eleição. Além disso, é oferecido aos partidos acesso ao programa fonte. No dia da eleição, é feita uma votação paralela com fins de auditoria, que simula a eleição com conferência manual dos resultados, para que os partidos acompanhem, mas eles geralmente preferem concentrar seus fiscais nos locais de votação e de apuração.

uso da urna eletrônica), o que sugere que a segurança do sistema não é uma preocupação dos partidos a ponto de levá-los a participar das oportunidades de teste que a justiça eleitoral oferece.

Tais características definem o modelo brasileiro de governança eleitoral e certamente ajudam a explicar a confiança e legitimidade com que a justiça eleitoral brasileira conta na opinião pública em geral e por parte dos partidos políticos em especial. Pode-se afirmar que em todas as dimensões analisadas há garantias consistentes dos direitos dos atores, da legalidade dos procedimentos, da neutralidade das decisões e da lisura dos resultados proclamados.

A prevenção de fraudes é um objetivo constante e os riscos usualmente apontados são evitados de várias formas. A possibilidade de que qualquer pessoa vote em lugar de outro eleitor registrado, preocupação importante na história eleitoral brasileira (Nicolau, 2012; Ricci e Zulini, 2013; Vale, 2013) está praticamente eliminada por dois mecanismos: o cadastramento biométrico dos eleitores (em andamento) e o envio mensal, pelos cartórios civis, das listas de óbitos para que sejam cancelados os títulos de eleitores falecidos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ O modelo brasileiro de governança eleitoral, segundo Marchetti (2012), favorece o insulamento e a ocorrência do fenômeno que ficou conhecido como judicialização da política. O insulamento envolve o problema da falta de *accountability* e a judicialização implica extrapolação dos limites originais das suas atribuições.

Estes dois problemas são, entretanto, o outro lado da moeda de uma atuação reconhecida como estritamente técnica e da agilidade para responder, tecnicamente, a demandas relacionadas aos processos eleitorais.

A independência e autonomia da justiça eleitoral brasileira respondem pela sua legitimação perante os atores políticos. O distanciamento em relação ao executivo e ao legislativo e integração ao poder judiciário contribuem para a confiança no conteúdo técnico e não partidário das suas ações e decisões. Esta configuração é comum nas democracias mais recentes, especialmente na América Latina, onde a reconstrução institucional precisava lidar com a herança dos regimes autoritários. A integridade e imparcialidade das instituições de governança eleitoral são fundamentais para legitimar os resultados eleitorais, produzindo sua aceitação pacífica pelos vencidos e limitando poderes dos vencedores.

A legitimação dos processos eleitorais é um componente imprescindível para a qualidade e a consolidação das democracias. Desconfianças quanto à possibilidade de manipulação das eleições eliminam os incentivos aos partidos políticos em geral de investirem na competição democrática. Nenhum outro ator, entretanto, teria mais a perder com eleições manipuladas do que os partidos de oposição e por isso a legitimação dos processos eleitorais eles é um elemento crucial da governança eleitoral. Disposições legais específicas e características intrínsecas ao funcionamento dos EMB e dos EDRBs produzem tal legitimação, conforme visto nas seções anteriores.

No Brasil, o recurso à estratégia judicial pelos partidos políticos é relativamente frequente, o que indica a confiança na instituição responsável pela resolução das demandas. Tal estratégia seria irracional se os partidos identificassem qualquer viés sistemático na ação da justiça eleitoral. O estudo empírico sistemático destes recursos e seus resultados é um desafio urgente para a ciência política brasileira, que tem podido contar com a ampla disponibilização de dados pela própria justiça eleitoral.

A competição partidária, fundamental para a compreensão da dinâmica dos sistemas partidários e da própria democracia, é diretamente afetada pela legitimidade do modelo de governança eleitoral e por isso não pode ser analisada levando em conta apenas os incentivos produzidos pelas macro-instituições (tradicionalmente os sistemas eleitorais concentram os argumentos explicativos). Apesar de muito razoável, esta relação entre modelos de governança eleitoral e competitividade das eleições ainda espera por um teste empírico, que depende de enfrentar o desafio da análise comparada, ainda pouco privilegiada na ciência política brasileira.

A gestão das regras do jogo pode ser tão importante quanto o seu próprio conteúdo e pode ser a explicação para as inúmeras variações que distinguem os sistemas partidários em países com os mesmos sistemas eleitorais. \*

## REFERÊNCIAS:

- ACE PROJECT. Electoral Knowledge Network, 2006. [aceproject.org](http://aceproject.org).
- BOIX, C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies." *American Political Science Review* 93 (3), 1999.
- COLOMER, J. It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*, 53, p. 1-21, 2005.
- COLOMER, J. E. *Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- DONNO, D. e ROUSSIAS, N.. Does Cheating Pay? The effect of electoral misconduct on party systems. *Comparative Political Studies*, 45 (5), p. 575-605, 2012.
- ELKIT, J. and REYNOLDS, A.. A Framework for the Systematic Study of Election Quality. *Democratization*, 12 (2), p. 147-162, 2005.
- HARTLYN, J., MCCOY, J., et al. Electoral Governance Matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41(1), 2008.
- IDEA. *Electoral System Design: the new international IDEA handbook*. Stockholm, Sweden, IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. <http://www.idea.int/>.
- LIMA, S. M. P. *O ativismo judicial e o direito eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2011.
- MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, 51(4), 2008.
- MARCHETTI, V. Electoral Governance in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(1), p. 113-133, 2012.
- MOLINA, J. e HERNÁNDEZ, J.. *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas*. XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, Illinois, 1998.
- MONTE, F. B. *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*, INAP, 2011.
- MOZAFFAR, S. and SCHEDLER, A.. The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. *International Political Science Review* 23 (1), p. 5-27, 2002.
- NICOLAU, J. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- NORRIS, P. Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. *West European Politics*, 34 (3), p. 531-550, 2011.
- OROZCO-HENRÍQUEZ, J. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

PÉREZ-LIÑAN, A. CASTAGNOLA, A.. Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America. Unpublished paper, University of Pittsburgh, (forthcoming).

PESCHARD, J. Transparencia y partidos políticos. *Cuadernos de transparencia – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, 8, 2005.

RICCI, P. e ZULINI, J. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral. *Revista de Sociologia e Política* 21 (45), p. 91-105, 2013.

TAROUCO, G. Governança eleitoral: incentivos institucionais e competição partidária” In: *8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Gramado, RS, 2012.

VALE, T. C. S. C. *A Justiça Eleitoral Brasileira: um estudo sobre a sua história da perspectiva da judicialização da política*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.

VALE, T. C. S. C. Justiça eleitoral. In: AVRITZER, L., Bignotto, N., FILGUEIRAS, F., GUIMARÃES, J. e Starling, H.. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

, J. G. C. *Gobernanza electoral y judicialización de la política: los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*. Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, A. C., 2013.



## Governança eleitoral: um ensaio comparado sobre os modelos brasileiro, boliviano e venezuelano<sup>1</sup>

DANIELLA FERNANDES CAMBAÚVA

■ O processo eleitoral não deve ser percebido apenas enquanto uma atividade formal, que se encerra com o depósito de um voto desacreditado nas urnas. Ao contrário, a ele deve ser atribuída uma função imprescindível aos regimes democráticos: a renovação de lideranças. Mas, para que as eleições se tornem eficazes, isto é, para que sejam capazes de produzir impactos no sistema político, é preciso que sejam dotadas de características elementares como periodicidade, credibilidade, transparência e equidade entre os competidores. É por essa razão que a governança eleitoral, entendida como o conjunto de normas e atividades no âmbito das quais as eleições acontecem, adquire destaque. Isto porque, independentemente do conceito de democracia que seja empregado como parâmetro, um de seus pilares é, necessariamente, a realização periódica de eleições de qualidade. Neste contexto, o processo eleitoral é importante também para o controle de políticos, burocratas e dirigentes públicos, e considerado, portanto, fundamental para o funcionamento da democracia, pois nele se dá a primeira etapa de *accountability*.

Sendo assim, é possível afirmar que a governança eleitoral – conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral – possui, da mesma forma, um papel decisivo. O pressuposto é de que as eleições, para se tornarem ferramenta de um método de renovação de lideranças, precisam ter certas características, conforme se mencionou acima. E é neste aspecto que a

---

1 Este artigo foi elaborado a partir da dissertação “Impactos e transformações da governança eleitoral na Bolívia, no Equador e na Venezuela”, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais.

governança eleitoral se torna relevante: determina se as eleições serão ou não resumidas ao ato de votar, ou ainda se serão entendidas como uma atividade meramente técnica ou isolada do sistema político.

A governança eleitoral engloba distintos níveis de atividades das eleições, desde a elaboração das regras segundo as quais esse processo acontecerá, até o cumprimento do pleito de acordo com essas regras, ou ainda a solução satisfatória de eventuais questionamentos. Ainda que eleições eficazes não sejam, isoladamente, capazes de garantir a qualidade de regimes democráticos, a relevância da governança é eminente para a competição eleitoral. Afinal, a estabilidade política se torna improvável em um contexto no qual as regras das eleições ou seus resultados não são aceitos pelos participantes. Ou, ainda, quando a credibilidade é ameaçada por denúncias de fraude que não são apuradas conforme a Constituição ou a legislação eleitoral determinam. Portanto, é possível considerar que a governança eleitoral, quando ineficiente, resulta em efeitos ruins. Tema recente nas pesquisas, tornou-se uma variável negligenciada em trabalhos cuja proposta é estudar sistemas eleitorais. Nas palavras de Mozaffar e Schedler (2002), autores pioneiros dessa temática, “paradoxalmente, o tema não é foco das atenções quando produz regularmente boas eleições, mas quando ocasionalmente resulta em eleições ruins”. A premissa é de que uma governança eleitoral adequada, conduzida por instituições adequadas, pode garantir a credibilidade das eleições e, por consequência, a estabilidade democrática (Schedler, 2002; Hartlyn, McCoy & Mustillo, 2008; Marchetti, 2008).

A seguir, este texto fará uma análise da estrutura da governança eleitoral na Bolívia e na Venezuela, centrando-se nas transformações pelas quais sua estrutura passou nos últimos anos nesses dois países e nos impactos que os modelos adotados produzem. Será mencionado também o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil sob uma perspectiva comparativa.

Antes de abordar os quadros boliviano, venezuelano e brasileiro, é necessário tecer algumas considerações teóricas acerca da governança eleitoral, com a finalidade de apresentar quais são os critérios empregados usualmente para classificá-la. Em seguida, separadamente, os casos sul-americanos serão mostrados.

## I DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ELEITORAL

■ A governança eleitoral e sua importância são tema recente na literatura, despertando a atenção com o surgimento de novas democracias advindas da terceira onda (Huntington, 1994). Isso porque um dos pilares dos regimes

democráticos é a realização periódica de eleições “regulares, limpas, livres, equitativas e competitivas” (Schedler, 2009, p. 42). Nesse contexto, conforme afirma Sartori, eleições competitivas são capazes de produzir democracia e estimular a renovação de lideranças, visto que “o poder de eleger resulta, como num processo de retroalimentação, na atenção dos eleitos com relação ao poder de seus eleitores” (1994, p. 209).

A governança eleitoral foi definida pela primeira vez por Mozaffar e Schedler na publicação *International Political Science Review* como “um amplo conjunto de atividades que criam e mantêm o quadro institucional no qual votação e competição eleitoral acontecem” (2002, p. 7). A partir de então, foram estabelecidos alguns critérios de classificação da governança eleitoral. Porém, para qualificá-la e tentar mensurar seus efeitos, é necessário descrever como se dão suas atividades, que ocorrem em três níveis: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*.

O nível de *rule making* consiste na elaboração das regras elementares da competição. São demarcados desde tamanho dos distritos, regras de contagem e de distribuição dos votos, bem como o acesso à mídia e ao financiamento das campanhas. Envolve, portanto, o desenho das instituições responsáveis por definir a estrutura das eleições. Está determinado, em sua maior parte, pela Constituição e pela legislação eleitoral. Na dimensão *rule application*, acontece a implementação dessas regras. De acordo com Marchetti (2008), esta é a etapa da “administração do jogo eleitoral”, mais suscetível a erros por conta do grande número de pessoas envolvidas. Segundo Mozaffar e Schedler, no *rule application* são três os objetivos principais: eficiência administrativa, neutralidade política e *accountability*. Não menos importante, o *rule adjudication* corresponde à etapa em que são resolvidas as eventuais disputas decorrentes do processo eleitoral, tais como denúncias de fraude e pedido de recontagem dos votos. Usualmente, esses três níveis da governança eleitoral não são atribuídos a apenas uma instituição.

A literatura produziu dois critérios de classificação, usados concomitantemente. Um deles diz respeito à posição institucional do organismo eleitoral (OE) em relação aos poderes do Estado, enquanto o outro segue o vínculo institucional dos membros desses órgãos.

A classificação de acordo com o vínculo institucional diz respeito às características dos membros dos OEs: se têm vínculos com partidos políticos, com o Estado ou se não mantêm vínculos partidários. Podem, então, ser “de carreira” (membros são recrutados dentre os servidores vinculados ao Executivo); “partidários” (indicação pela existência desse vínculo com algum partido);

“especializados” (membros escolhidos por critérios não partidários, isto é, a partir critérios que proíbem qualquer ligação partidária); ou ainda “combinados” (o OE é composto tanto por membros indicados por partidos, como por membros não partidários).

Indicando o tipo de ligação formal com o Estado, a posição institucional pode apontar que um OE é “conexo” se for ligado ao Poder Executivo; “dissociado” caso essa ligação não exista. Há ainda os tipos “misto”, no caso de existirem dois órgãos e um deles apenas estar vinculado ao Executivo; e “duplamente dissociado”, isto é, há duas entidades, ambas sem ligação formal com o Executivo<sup>2</sup>.

O foco das reformas no âmbito da governança eleitoral tem sido, sobretudo, alcançar autonomia e credibilidade. Isso porque, de acordo com Mozaffar e Schedler, “estabelecer organismos eleitorais independentes, de fato, tornou-se uma norma internacional prescrita, condição *sine qua non* para a credibilidade eleitoral” (2002, p. 15). Depois de realizar um estudo acerca da importância da governança eleitoral na América Latina, Hartlyn, McCoy e Mustillo afirmam que o tipo de organismo que administra o processo tem um impacto significativo sobre a qualidade das eleições. Argumentam também ser preferível um “modelo de autonomia profissional, sobretudo em um contexto de polarização política”:

É frequente que as organizações ocidentais instem os países a estabelecer comissões eleitorais permanentes, como um modo de melhorar as eleições. Considera-se que essas comissões eleitorais consolidadas sejam de particular importância em situações nas quais o Estado tem pouca capacidade administrativa e há um alto grau de desconfiança entre os atores políticos, com poucos ou nenhum mecanismo alternativo que possa contribuir para garantir eleições honestas e imparciais. Espera-se que essas comissões e, em alguns casos, as instituições judiciais associadas a elas, sejam capazes de realizar complexas atividades administrativas e regulamentárias, manter

2 A classificação feita por Mozaffar e Schedler segue as mesmas características de catalogação para posição institucional. Usa, no entanto, uma nomenclatura distinta. Para se referir aos OEs dissociados, usa o termo “independente”. Para os conexos, “governamental”. Como parte do esforço para contribuir com o debate sobre novos critérios de análise da governança, este trabalho sugere a substituição das palavras originais. A justificativa é que “independente” pode conduzir a análise por um caminho falacioso: o fato de não estar ligado formalmente ao Poder Executivo não significa, necessariamente, ter independência. Da mesma forma, o vínculo com o governo não indica consequentemente falta de autonomia. A denominação “independente” automaticamente pressupõe que os demais tipos de OEs não são independentes. Vale ressaltar ainda a existência de estudos comprovando que o êxito do desempenho do organismo eleitoral depende não dessa característica, mas de um contexto histórico institucional.

relações equilibradas com os partidos políticos, projetar uma imagem de neutralidade, profissionalismo e eficiência e decidir com justiça e igualdade as disputas que surjam (2009, p. 21).

Os autores ressaltam, após uma análise dos dados da América Latina, que é possível concluir que organismos eleitorais independentes e especializados não são uma condição necessária para a existência de “eleições aceitáveis em democracias emergentes” (2009, p. 32), e que há casos nos quais é suficiente que essas instituições sejam integradas por representantes de diferentes partidos, ou por uma mistura entre pessoas independentes e representantes dos partidos.

Estudos realizados depois de 2002, como por exemplo o de Hartlyn, McCoy e Mustillo (2009), constataram que países que promoveram nos últimos anos reformas em seu modelo de governança eleitoral buscaram uma estrutura baseada em organismos eleitorais cuja posição institucional é dissociada e os vínculos são especializados. Entre os países que passaram por transformações, estão Bolívia e Venezuela.

Ambos se destacam entre os demais no continente americano por diversas razões. Tiveram Constituições promulgadas recentemente, em 2009 e em 1999. Com os novos textos, seus códigos eleitorais foram também reformados, bem como suas respectivas estruturas de governança eleitoral. Sobressaem-se ainda porque seus governantes, críticos à democracia liberal, buscam um caminho alternativo entre o modelo liberal e a democracia participativa. Procuram por um modelo de governança que produzisse eleições cujos resultados fossem incontestáveis. E, então, é possível questionar: quais são os impactos produzidos pela governança eleitoral nesses contextos?

## 2 GOVERNANÇA ELEITORAL NA BOLÍVIA

■ A Bolívia, ao promulgar sua nova Constituição, em 2009, promoveu uma modificação na ordem jurídica do Estado, declarando o país um “Estado Social de Direito Plurinacional e Comunitário”. Para se aproximar de um modelo participativo, o texto criou direitos específicos de controle sobre a própria jurisdição a populações de origem indígena e camponesa, para que esses grupos tivessem mais autonomia, por meio da escolha de autoridades próprias. Estabelece, por exemplo, a equivalência entre a justiça tradicional indígena e a justiça ordinária do país. Comunidades indígenas passaram a ter suas próprias instituições, com valor de um tribunal, composto por juízes eleitos pelos próprios membros dessa

comunidade. Essas decisões desses tribunais não podem ser revisadas pela justiça tradicional.

Ao mesmo tempo em que buscava ampliar os níveis de participação, a Bolívia procurou fortalecer sua governança eleitoral. Neste sentido, a principal medida foi a criação do Órgão Eleitoral Plurinacional, um poder dentro do Estado, paralelo ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário. Possui autonomia funcional e, sob esse poder, estão organizadas as outras instituições envolvidas na competição político-eleitoral.

O órgão máximo do Poder Eleitoral é o Supremo Tribunal Eleitoral (STE). Sob o STE, organizam-se nove Tribunais Eleitorais Departamentais; depois, os Juizados Eleitorais, as Mesas de votação e os Notários Eleitorais. A função, atribuição e jurisdição de cada um desses níveis estão definidas pela Constituição e pela legislação eleitoral. O STE representa o nível máximo e possui jurisdição nacional. É o órgão responsável por organizar, administrar e executar os processos eleitorais, além de proclamar seus resultados, por organizar e administrar o Registro Civil e o Padrão Eleitoral. Deve ser a instituição responsável por garantir que a eleição aconteça efetivamente.

Para ser membro do STE, é necessário cumprir as “condições gerais de acesso ao serviço público”, ter cumprido trinta anos de idade e falar pelo menos dois idiomas oficiais. É preciso ter cursado o Ensino Superior há pelo menos cinco anos e não ser militante de nenhuma organização política, seja partido ou sindicato. Do total de membros, pelo menos três devem ser mulheres. Não pode ter sido dirigente ou candidato de nenhum partido nos cinco anos anteriores e não pode ser parte da função pública, com exceção da docência universitária. A Assembleia Legislativa, por dois terços de votos dos membros presentes, escolherá seis dos membros do STE e o chefe do Executivo escolherá o outro, que será o presidente do STE. Para os tribunais regionais, o mecanismo de escolha é semelhante àquele usado em nível nacional.

A Bolívia optou, então, por um modelo de governança eleitoral em que a posição institucional é dissociada e o vínculo institucional é especializado. Isso porque, embora os membros dos OEs sejam, em parte, escolhidos pelos poderes Legislativo e Executivo, estão proibidos de ter vínculo partidário formal ou cargos no governo.

Com a vigência do Órgão Eleitoral Plurinacional a partir de 2010, a CNE (Corte Nacional Eleitoral), até então organismo máximo da governança eleitoral naquele país, deixou de existir. Havia sido criada em 1956, quando aconteceu a primeira eleição com sufrágio universal na Bolívia. Foram convocadas eleições

naquele ano para escolher o presidente e a formação do Parlamento. Houve eleições em 1960 e em 1964, quando um golpe de Estado iniciou um período de constantes rupturas no processo democrático, no qual não havia garantia de periodicidade na realização de eleições.

Em 1966, aconteceram eleições, mas com restrição de participação partidária. Foram as últimas organizadas pela CNE. A partir de então, até 1977, aconteceu uma série de golpes de Estado. Em 1978, o governo militar convocou eleições presidenciais, iniciando assim o processo de transição democrática.

A segunda etapa da história da CNE se iniciou em 1985, sete anos depois de iniciada a abertura, e se estendeu até 1991, quando o órgão passou a desenvolver suas atividades de forma constante, sem interrupções. Ainda assim, apesar de se tratar de um período de transição democrática, segundo Salvador Romero Ballivián, havia falta de autonomia no processo eleitoral porque “os partidos o controlaram provocando dúvidas sobre a legitimidade dos resultados” (2009, p. 77).

Ao longo do período de redemocratização, a CNE passou por uma mudança significativa em sua composição, segundo Ballivián, mas as suas funções ainda eram controladas pelos partidos e não havia autonomia para contestação dos resultados:

Se a municipal de 1987 transcorreu sem problemas, em 1989 o modelo demonstrou graves inconvenientes. Como ocorreu em 1979, depois de uma jornada eleitoral impecável, as Cortes Departamentais anularam mesas: a anulação não teve o caráter massivo da ocasião anterior, apontou, em contexto no qual três partidos principais tinham índices próximos de votação, a anulação seletiva para alterar as correlações de força parlamentar e restringir o Congresso a poucos partidos. Esta fraude orquestrada por quatro dos sete vocais (conhecidos prontamente como “a gangue dos quatro”) provocou um profundo mal-estar na sociedade. O incômodo se referia à insegurança que se dava em um sistema eleitoral dominado pelos partidos, jogadores e pelos árbitros competentes (2009, p. 83).

A composição da CNE foi modificada mais de uma vez entre 1956 e 2009. No final, a legislação determinava sete vocais na CNE: quatro deles nomeados (um pelo Senado, um pela Câmara dos Deputados, outro pela Corte Suprema de Justiça com eleição por maioria simples e um pelo Executivo), enquanto três eram delegados pelos partidos que tivessem a maior quantidade de votos nas

eleições gerais anteriores. A única regra é que esses três não podiam ter o mesmo vínculo partidário dos quatro outros escolhidos.

A partir de 1990, as lideranças políticas bolivianas acordaram a formação de um organismo autenticamente imparcial e autônomo, exigindo a realização de eleições incontestáveis que assegurassem legitimidade às autoridades eleitas. O inconveniente é que, no período entre 2002 e 2006, a Bolívia atravessou uma crise institucional fazendo com que o país tivesse cinco presidentes em cinco anos (Hugo Banzer, 1997-2001; Jorge Quiroga, 2001-2002; Gonzalo Sánchez de Lozada, 2002- 2003; Carlos Mesa, 2003-2005, e Eduardo Rodríguez Veltzé, 2005-2006).

A trajetória da CNE estava marcada pelas interrupções em seu funcionamento e desgastada pela instabilidade política dos anos 2000. Em 2009, o que se buscava era construir um modelo de governança eleitoral que outorgasse credibilidade ao processo eleitoral e pudesse, portanto, oferecer legitimidade aos governantes eleitos. Uma indicação desse caminho é que, durante o último ano de operação da CNE, também em 2009, foi acrescentada ao padrão eleitoral a identificação biométrica. A identificação do eleitor passou a ser feita não apenas pela foto mais documento de identidade, mas também pelas impressões digitais.

Com a reformulação da governança eleitoral, a principal alteração foi a criação de um Poder Eleitoral, em tese, dotado de autonomia. Em relação à equidade de competição entre os candidatos, o Estado procurou, segundo a Constituição, através dos meios de comunicação, garantir promoção eleitoral igualitária entre todas as candidaturas. E está proibida a contratação de publicidade na mídia, bem como o uso de recursos e de infraestrutura estatais, assim como a publicidade governamental, em todos os níveis de governo, para fins de campanha eleitoral. Críticos alegam que tais medidas são ineficientes, haja vista a dificuldade de fiscalizar essas regras. Entretanto, o que pode se considerar é que existe uma tentativa institucionalizada de estabelecer um patamar de igualdade.

Desde as mudanças, a Bolívia promoveu apenas um processo eleitoral, em outubro de 2011, para escolher membros do Judiciário. Não houve polêmicas nessas eleições. As próximas, presidenciais, acontecem em outubro de 2014.

### 3 GOVERNANÇA ELEITORAL NA VENEZUELA

■ No continente americano, a Venezuela se sobressai por sua tentativa de escapar ao modelo de democracia liberal, evitando uma via revolucionária que culmine em derramamento de sangue e conciliando mecanismos de participação popular.

A Venezuela se destaca também por, ao contrário da Bolívia e do Brasil, não ter passado por ditaduras depois da década de 1960, como prevenção à influência do socialismo no contexto de Guerra Fria. Sua última ditadura terminou em 1958, com a realização de eleições periodicamente. Até então, o país seguia o modelo essencialmente liberal. Nessa trajetória, definida pelo ex-presidente Hugo Chávez (1999-2013) como “Socialismo do século XXI”, privilegiou-se a realização de eleições. Nas palavras de Pedro Arrelan (2013), naquele momento, foram “criadas formas de participação que transcendem a democracia representativa em direção a uma democracia participativa e protagonista” (p. 13).

O modelo de governança eleitoral adotado na Venezuela começou a se conformar a partir de 1999, no primeiro ano do governo Chávez, com a nova Constituição. Sua principal característica foi a criação de um Poder Eleitoral – como ocorreria dez anos depois na Bolívia – paralelo ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário.

O órgão máximo da governança eleitoral passou a ser o CNE (Conselho Nacional Eleitoral), em substituição ao CSE (Conselho Supremo Eleitoral), criado em 1936. A principal característica que distingue o CNE do antigo CSE é a composição de seus membros. Numa tentativa de despartidarizar o órgão, determinou-se que nenhum partido teria representação em sua estrutura ou funcionamento.

O CNE é composto por cinco membros, denominados “reitores” pela legislação eleitoral. Conforme estabelece a Constituição, nenhum candidato a integrar o CNE pode ter vínculo com grupos políticos. Os membros são selecionados por um “Comitê de Postulações Eleitorais”, liderado por onze deputados da Assembleia Nacional e outros dez membros de outros setores. De acordo com a Carta Magna, a seleção deve priorizar três candidatos representantes da sociedade civil (com seis suplentes), um do Conselho das Faculdades de Ciências Jurídicas das universidades públicas nacionais (com dois suplentes) e um do Poder Cidadão (com dois suplentes). A resolução de eventuais disputas está sob a responsabilidade da Sala Eleitoral do Supremo Tribunal de Justiça. De acordo com os critérios de classificação dos organismos eleitorais, é possível situar o modelo venezuelano como dissociado e especializado. No caso da Posição Institucional, tal classificação se justifica porque a governança eleitoral, em seus diferentes níveis, não possui ligação com o Poder Executivo. Sua governança eleitoral é, portanto, neste aspecto, dissociada. Desde 1999, numa tentativa de garantir sua autonomia, tornou-se um poder autônomo dentro do Estado. Quanto ao Vínculo Institucional, a classificação “especializado” se justifica

porque nenhum de seus membros pode manter vínculo com partidos políticos. Até 2007, o modelo vigente era o “combinado”, já que uma parcela dos membros tinha ligações com partidos políticos, enquanto a outra não.

Dezesseis anos depois de sua implementação do CNE, a autonomia dos OEs venezuelanos continua a ser um dos tópicos da disputa entre governistas e opositoristas. Se, por um lado, o governo nega exercer qualquer influência nessas instituições, bem como a ocorrência de fraudes, por outro, parte da oposição hesita em reconhecer os resultados das urnas. A entidade reflete uma polarização existente na política venezuelana: quando a oposição sai vitoriosa, o governo diz que houve fraude; quando o governo ganha, a oposição diz que houve fraude. A oposição denuncia a existência de listas que perseguem servidores públicos, e diz que a identificação biométrica é utilizada com a finalidade de “perseguir o eleitor”.

Na Venezuela, destaca-se o esforço em produzir um processo eleitoral que minimize a ocorrência de fraudes. A vitrine do CNE é seu sistema de votação, com um processo automatizado e passível de ser auditado em todas as suas fases. Possui identificação biométrica por meio da impressão digital e, em 2004, se tornou o primeiro do mundo a realizar uma eleição nacional com máquinas que imprimem o comprovante do voto. Todas as versões impressas dos votos são depositadas pelos eleitores em uma urna de segurança. Ao final do processo, são verificadas, obrigatoriamente, 54% delas, que são escolhidas mediante um sorteio incluindo todo o território nacional venezuelano.

A preocupação em garantir boas eleições não se dá por acaso na Venezuela. O país esteve livre das interrupções autoritárias que atingiram os países vizinhos entre as décadas de 1960, 1970 e 1980 – sua última ditadura militar se encerrou em 1958 –, mas atravessou momentos de instabilidade. Dois exemplos são as tentativas de golpe de Estado perpetradas em 1992 e em 2002. A polarização das preferências políticas se intensificou a partir de 1998, por conta da primeira vitória eleitoral de Chávez, que colocou fim a um sistema bipartidarista de alternância de poder entre os partidos Ação Democrática e Copei (Comitê de Organização Política Eleitoral Independente).

Com a notícia de retorno da doença de Chávez<sup>3</sup>, que estava então na presidência pela terceira vez, e com a iminência de sua morte, a Venezuela novamente passou por uma fase de incertezas. O ápice das tensões aconteceu nas

3 Desde junho de 2011, Chávez passava pelo tratamento de um tumor maligno. Em abril de 2012, anunciou estar curado. Em dezembro, porém, ele viajou a Cuba para fazer sua quarta cirurgia, indicando que a doença havia voltado.

eleições presidenciais de 2013. Em 14 de abril, os venezuelanos escolheram, entre sete nomes, o novo presidente, depois de anunciada a morte de Chávez em 5 de março. Em 15 de abril, o CNE proclamou oficialmente vitorioso o candidato oficialista, Nicolás Maduro, com 7.563.747 votos (50,75%). Derrotado por uma diferença de 265.256 votos, o opositor Henrique Capriles se negou a reconhecer o resultado, segundo o qual ele teve 7.298.491 votos (48,97% do total). Em meio a protestos que culminaram com a morte de sete pessoas, Capriles solicitou formalmente a apuração do resultado em 17 de abril. O CNE analisou o pedido por dois dias e anunciou que faria uma auditoria, que consistiu em contar todas as cédulas de papel depositadas pelos eleitores depois do voto na urna eletrônica e comparar o número obtido nas urnas, anunciado no dia da eleição. Em 11 de junho, por fim, a presidente do Poder Eleitoral, Tibisay Lucena, anunciou o fim do processo de autoria. Concluíram que, dos comprovantes de votação conferidos, 4.596.432 não tinham discrepância com o voto computado na urna eletrônica. Esse número representa 99,98%.

É preciso considerar ainda que as regras da competição eleitoral venezuelana contribuem para essa polarização porque separam, no calendário eleitoral, a data da escolha dos diferentes cargos. Como resultado, multiplicam-se os momentos em que a política do país está mediada por processos eleitorais. Os venezuelanos votam para escolher presidente, governador, membros da Assembleia, prefeito, “consejales” e representantes paroquiais (essas três últimas são realizadas juntas com as eleições municipais). Há eleições quase todos os anos e, em alguns casos, mais de um pleito no mesmo ano, motivando um debate político constante provocado pelas campanhas eleitorais, e submetendo o eleitorado à ameaça iminente de derrota ou de vitória e alimentando a radicalização das posições políticas.

No caso venezuelano, em que existe um ambiente de polarização das preferências políticas que afeta a governabilidade, o objetivo foi construir um sistema eleitoral que servisse como garantia, à prova de fraudes e de contestação.

#### 4 GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL

■ O desenho brasileiro de governança eleitoral, citado neste artigo com a finalidade de estabelecer um parâmetro comparativo entre Bolívia e Venezuela, é estudado amplamente por Marchetti (2013). Em sua pesquisa, o autor revela que, no Brasil, a estrutura da governança, formada a partir da década de 1930, leva a uma judicialização da competição político-partidária. Diante da falta de

credibilidade dos processos eleitorais, o objetivo era restringir a participação de interesses políticos nos resultados das urnas.

O modelo brasileiro concentra suas atividades – *rule application* e *rule adjudication* – em uma única instituição. Com vínculo institucional especializado, exclui do Legislativo a indicação e seleção dos membros dos OEs e obedece àquilo que o autor denomina “regra de interseção”, isto é, quando se exige que um membro do OE já seja membro de outra instituição específica. Essas características representam configuração ímpar entre os países latino-americanos. E “essa combinação atípica contribui fortemente para que a judicialização da competição político-partidária seja possível” (p. 40). O autor conclui ainda que o desenho brasileiro “tem possibilitado o avanço do Judiciário em atividades da governança eleitoral típicas do Legislativo, como a produção das regras do jogo competitivo (*rule making*)” (p. 43).

Quando a estrutura da governança eleitoral brasileira foi instituída, o modelo usualmente empregado em outros países era conexo, com o OE ligado ao Executivo. O Brasil percorreu caminho contrário, numa tentativa de restringir a influência de interesses políticos nos processos eleitorais. O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, órgão máximo da governança, é composto por sete membros. Optou-se pelo seguinte método de seleção, na Constituição de 1934: três deles são escolhidos entre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois entre os desembargadores do Distrito Federal e dois indicados pelo Supremo e selecionados pelo Executivo, entre cidadãos com notório saber jurídico. Considerando que o modelo brasileiro centraliza parte das atividades ligadas ao processo eleitoral, principalmente na dimensão *rule adjudication*, o resultado é uma governança judicializada.

Sobre essa histórica opção de judicialização, Marchetti afirma que

A meu ver, esse é mais um indicativo da marca da desconfiança em nosso modelo de governança, afinal, em democracias como a nossa, o Judiciário é concebido para estar imune aos interesses político-partidários, moderando, assim, as forças majoritárias (2013, p. 42)

A estrutura brasileira sofreu poucas alterações ao longo de sua história, motivo pelo qual a regra de interseção persistiu, bem como a influência do Judiciário. Sua atividade foi interrompida durante as ditaduras (1937-1945 e 1964-1985).

O caminho para a informatização do processo eleitoral brasileiro foi iniciado em 1985, com a informatização do cadastro eleitoral. A urna eletrônica, por sua

vez, foi implementada a partir das eleições de 1996, com esforço para aprimorar o equipamento utilizado desde então.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Partindo da premissa de que a qualidade do processo eleitoral é um elemento chave para os regimes democráticos, este artigo procurou traçar um perfil da governança eleitoral na Bolívia e na Venezuela, chamando atenção para semelhanças e diferenças com o caso brasileiro. A partir das definições e dos métodos de classificação elaborados pela literatura, este trabalho foi conduzido pelos seguintes questionamentos: quais foram as motivações das recentes mudanças na governança eleitoral desses países? Quais foram os aspectos mais alterados entre os três níveis de atividade da governança eleitoral?

É possível considerar que Bolívia e Venezuela têm uma série de aspectos semelhantes no tipo de democracia que buscam implementar, e esse fator se reflete, da mesma maneira, em aspectos comuns na governança eleitoral. Visam a um projeto político que pretende chegar ao socialismo, porém sem abdicar de aspectos democráticos e rechaçando o caminho revolucionário – pelo menos em sua concepção mais radical. Nesse processo, Bolívia e Venezuela não deixaram para trás, tampouco relegaram a realização de eleições. Pelo contrário, nos dois casos, as reformas realizadas tiveram como objetivo fortalecer a governança eleitoral. Primeiro, pela criação de um “quarto poder”, o Poder Eleitoral, com autonomia em relação ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário. Estabeleceram uma nova governança eleitoral, anulando completamente as estruturas anteriores. A finalidade foi, para ambos, abandonar possíveis vínculos com uma trajetória dotada de hiatos antidemocráticos para recuperar a credibilidade e construir um modelo à prova de contestação.

Ao final, constatou-se que os três países mencionados optaram por modelos de governança eleitoral semelhantes. As razões que levaram a tais modificações foram, da mesma forma, muito parecidas. As transformações por que passaram foram no sentido de romper os vínculos com partidos e com os poderes do Estado. Diante das tentativas de escapar ao modelo de democracia liberal vigente, aumentando a participação política e sem abandonar a eleição enquanto método de renovação de lideranças, julgou-se necessário ter um processo eleitoral que garantisse estabilidade, aprovado, portanto, por todos os participantes. Com passado de autoritarismo e interrupção do processo democrático, o eixo central das transformações foi a busca pela transparência, pela credibilidade e pela autonomia.

Apesar das inúmeras críticas à democracia liberal, a governança eleitoral está longe de ser indispensável nos três países, mas sobretudo nos contextos boliviano e venezuelano devido ao alto grau de polarização política. No caso brasileiro, a busca por um processo eleitoral efetivo se deu muito antes, na década de 1930, revelando uma “desconfiança em relação à política” (Marchetti, 2013, p. 41). A governabilidade seria improvável, nos dois casos, se os seus processos eleitorais tivessem credibilidade com valor nulo. Ao contrário, a governança eleitoral se mostrou um dos pilares desses regimes devido à constante preocupação em realizar eleições transparentes.

Na Bolívia, a governança eleitoral tem contribuído para manter o equilíbrio entre oposição e governo, na medida em que suas regras visam a garantir um processo à prova de fraudes e suas instituições têm, pelo menos formalmente, autonomia para contestar os resultados e condições de apurar denúncias. O que esse cenário tende a produzir é uma governança eleitoral efetiva, capaz de garantir eleições periódicas, livres e transparentes. Sendo assim, apresentam condições de funcionar como ferramenta para renovação de lideranças, permitindo contestação pública.

Na Venezuela, a governança eleitoral ora contribui para equilibrar as forças entre oposição e governo, ora contribui para a polarização das preferências políticas. Contribui para o equilíbrio na medida em que oferece mecanismos para recontagem dos votos. Quando o opositor Henrique Capriles deixou de reconhecer os resultados das eleições presidenciais de abril de 2013, deu-se início a protestos violentos denotando, de fato, o alto grau de disputa política naquele país, bem como as dificuldades para obtenção do consenso. Até aquele momento, todos os resultados haviam sido reconhecidos – inclusive das votações em que o governo perdeu para a oposição. Se não houvesse a possibilidade de verificação das cédulas, ou ainda, se os OEs tivessem recusado o pedido do opositor, qualquer equilíbrio entre essas duas forças teria sido improvável. O grau de polarização segue elevado, dificultando um patamar mínimo de consenso, prejudicando, portanto, a governabilidade. E a governança eleitoral, ao elaborar um calendário com eleições constantes, contribui para este acirramento.

O desenho de governança eleitoral dos três países mencionados neste artigo é semelhante em relação ao vínculo e à posição institucional – a exceção se dá em relação ao aspecto da judicialização, típico do caso brasileiro. Diferem, porém, quanto ao período em que buscaram uma administração autônoma. Enquanto Bolívia e Venezuela registraram essas reformas recentemente, no Brasil, essa tentativa de limar a participação dos partidos na governança aconteceu quando esta

foi construída, na década de 1930. Durante o período de transição democrática, ao final da última ditadura (1964-1985), a governança eleitoral cumpriu um papel equilibrador das forças políticas por meio do grau de respeitabilidade dos resultados das urnas. ■

---

DANIELLA CAMBAÚVA é jornalista e mestre em ciências humanas e sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Cursa especialização em ciência política na FESP-SP e, no mestrado, estudou a governança eleitoral em países latino-americanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELLAN, Pedro. La democracia em Venezuela (1992-2012): uma aproximação desde la teoría de Norberto Bobbio. In: Simposio venezolano de Ciencia Política UCV, 12, 2013, Caracas. Caracas: Universidade Central da Venezuela, 2013, 1 CD.

BALLIVIÁN, Salvador R. Medio siglo de historia electoral de Bolivia. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 51, p. 77-94, 2009.

BIRCH, Sarah. Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national analysis. *Electoral Studies*, v. 27, n 2, 2008.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997. 235 p.

EISENSTADT, Todd A. measuring electoral court failure in democratizing Mexico. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 47-98, 2002.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer, MUSTILLO, Thomas. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, n 51, p 15-40, 2009.

JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. Venezuela: el ocaso de una democracia bipartidista. *Punto de vista*, Buenos Aires, n. 63, p. 35-42, 1999.

LEHOUCQ, Fabrice. Can parties police themselves? Electoral governance and democratization. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 29-46, 2002.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. *Electoral management bodies as institutions of governance*. Nova York: United Nations Development Programme – UNDP, 2000, 251p.

LUCENA, Tibisay. Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998. *Revista Alceu*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 246-265, jan./jun. 2003.

MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013. 251 p.

\_\_\_\_\_. Governança Eleitoral: O modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n 4, p. 865-893, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance – Introduction. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 5-27, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliárquias. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, São Paulo, n. 44, p. 28-54, 1998.

PASTOR, Robert. The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. *Democratization*, v.6., n 4, p. 1-27, 1999.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económico, 1994. 239 p.

SCHEDLER, Andreas. The nested game of democratization by elections. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 103-122, 2002.

\_\_\_\_\_. Inconsistencias contaminantes: governación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México. *América Latina Hoy*, n. 51, p. 41-59, 2009.

# Justiça eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México

TATIANA BRAZ RIBEIRAL

## INTRODUÇÃO

■ Em termos eleitorais, Brasil e México apresentam os maiores quantitativos de eleitores das Américas, à exceção dos EUA.<sup>1</sup> Ambos são países presidencialistas, pactuados com o referencial do liberalismo político, em um contexto de diversidades culturais e desigualdades sociais e econômicas significativas.

Neste artigo procurou-se observar a formalização dos direitos políticos no Brasil e no México. A aproximação entre os países dá-se, sobretudo, porque ambos os países superaram regimes de exceção confirmando o Estado constitucional de Direito e a defesa formal dos direitos políticos.

O recorte temporal proposto por esta pesquisa levou em consideração o período de construção dos Estados representativos, ao longo do Século XX. Neste período, a legitimação pela via eleitoral assumiu formatos dos mais diversos ao longo da história política. A existência de partidos e a realização periódica de eleições nos remetem à influência do liberalismo político na organização dos Estados brasileiro e mexicano. Contudo, as liberdades conviveram com controles, casuísmos e limites ao exercício dos direitos políticos.

---

1 Enquanto o Brasil dispõe 141 milhões de eleitores aptos a votar, obrigatoriamente pela Constituição Federal, o México alcançou um total de 84 milhões de votantes aptos para o exercício do direito ao voto nas últimas eleições presidenciais realizadas no país em 2012. Necessário expor que o voto não é obrigatório no Estado mexicano. Dados retirados dos sites <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas> e [www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx), acessado em março de 2014.

A complexidade do imbricado legal e interpretativo, no Brasil e no México, não é pouco significativa. As questões mais relevantes para este trabalho são aquelas pertinentes às mudanças normativas, limites e garantias aos direitos políticos. Estas questões se tornaram sobretudo complexas e delinham as engenharias institucionais e o ato de constituir-se sujeito de direitos (Bartolomé, 2000; Costa, 2010).

É importante enfatizar que há, em cada ordenamento jurídico e político, graus diferentes na incorporação de direitos e idiosincrasias na formação da Justiça e do corpo de leis eleitorais. Ora refletiram uma política de compromisso (coronelistas, militarizada, ou *caudillesca* e hegemônica), ora foram frutos de intensos debates partidários, como a Reforma de 1996, no México; e os debates no Parlamento brasileiro, no processo constituinte de 1986 e 1987. A expressão normativa destes conflitos e as respostas institucionais foram observadas por este artigo.

A seguir, foram apresentados os mecanismos de formalização de direitos políticos nos países, especialmente, no que diz respeito aos limites impostos ao voto e às candidaturas. Apresentamos, inicialmente, a organização do sistema eleitoral e do voto no Brasil. No item posterior estão as interpretações relativas à formalização de direitos políticos no México. As considerações finais apresentam uma breve discussão comparada, refletidas especialmente no que diz respeito à concepção e amplitude dos direitos políticos.

## DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL

■ O período republicano transformou o voto em um instrumento de organização do poder no Brasil. Embora as eleições configurassem como mera formalidade, a Lei Saraiva ampliou o sufrágio masculino, em 1891, e acabou com o voto censitário e as eleições indiretas. A partir de então, a construção da legitimidade política brasileira passaria a depender do sistema representativo e do voto.

A Primeira República (1889-1930) correspondeu ao sistema de organização das oligarquias estaduais no controle político do país. A prática eleitoral iniciava-se com o alistamento fraudulento e com garantias dos resultados asseguradas pelo constrangimento e coação do eleitor, além de manipulações na composição da mesa eleitoral e na expedição de diplomas (Leal, 1996).

Somente nos anos de 1930 foram estabelecidas novas bases políticas, especialmente, por conta da criação da Justiça Eleitoral. A criação da Justiça Eleitoral, em 1932, inaugurou no Brasil a preocupação do sistema político com

a manutenção da legalidade dos procedimentos eleitorais, estabelecendo novos arranjos representativos.<sup>2</sup>

Contudo, a interrupção totalitária, em 1937, imposta pelo Presidente da República Getúlio Vargas, congelou as conquistas representativas da década. A ausência de eleições e de partidos políticos estruturou-se a partir dos mecanismos de interventorias estaduais, impostos no Estado Novo (1937/1945).

Ainda sob o comando político de Getúlio Vargas, a regulamentação e o retorno do processo eleitoral foram definidos pela Lei Agamenon, em 1945. A Lei Agamenon estabeleceu a obrigatoriedade do voto, critérios para o alistamento de eleitoral e regras para candidaturas. A lei exigiu a nacionalização dos partidos políticos, favorecendo a organização das agremiações, especialmente, a partir do sistema corporativo, com o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), e de interventorias do Estado Novo, com o PSD (Partido Social Democrático) (Campello de Souza, 1976).

Ocorre que a expansão dos direitos políticos, até os anos de 1950, deveu-se, sobretudo, ao alistamento *ex-officio* que correspondia ao cadastramento eleitoral em fábricas, sindicatos e órgãos públicos. Na prática, tal medida significou a extensão do sufrágio às mulheres, aos analfabetos e estrangeiros, desde que inseridos em sindicatos, indústrias, ou serviço público. Nas eleições de 1945, o alistamento *ex-officio* foi responsável por 23% da votação nacional, tendo sido permitido até as eleições estaduais de 1947 e abolido com o Código Eleitoral de 1950. (Campello de Souza, op.cit.:100).

O sistema eleitoral representativo e o voto voltaram a fazer parte da organização política brasileira em 1946, sofrendo nova interrupção em 1964. A legitimidade da representação deveria advir do processo de consulta eleitoral, mesmo se os procedimentos fossem estruturados na permissividade do cadastramento eleitoral e das candidaturas. Neste período, qualquer forma de disputa eleitoral foi permitida, independente da circunscrição, cargo, domicílio eleitoral ou anterioridade de filiação (Ribeiral, 2004). Estas regras eleitorais alimentaram a crise política da década de 1960, que culminou com o Golpe Militar, decretado em 31 de março de 1964.

---

2 A redemocratização deste período garantiu à Justiça Eleitoral a responsabilidade pelo processo das eleições federais, estaduais e municipais. Outras atribuições da justiça eleitoral foram resolver questões sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade, proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos. O Código Eleitoral de 1932 regulamentou o estabelecimento de tribunais e do voto obrigatório e universal (inclusive feminino), secreto e alfabetizado. (Art.83 do Código Eleitoral de 1932 In: Jobim & Porto, 1996).

Por mais contraditório que possa parecer, a Justiça Eleitoral – criada em 1932, permaneceu em funcionamento durante o Regime Militar (1964-1985). O resultado foi a convivência entre os casuísmos do período autoritário e a organização e centralização legislativa promovida pelo Código Eleitoral e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), ambos de 1965.

Ainda no primeiro ano de governo, na Presidência do Gen. Castello Branco, o Código de 1965 e a LOPP unificaram a legislação eleitoral do país. Dentre outras questões foram definidas a proibição de um candidato concorrer a cargos diferentes, além de implementar o sistema numérico de partidos e candidatos. A lei partidária estabeleceu parâmetros para a organização das agremiações, permitindo a subsistência de partidos políticos cassados em 1964, à exceção do Partido Comunista Brasileiro. Houve, portanto, um processo de organização e unificação da legislação eleitoral e partidária no país, interrompido meses depois pela decretação do Ato Institucional n. 02, que impôs o bipartidarismo aos brasileiros.<sup>3</sup>

Embora tendo unificado as legislações eleitorais e organizado formalmente o sistema partidário, as medidas do período militar abrigaram diversas restrições aos direitos civis e políticos. O legalismo do período conviveu com um ambiente de formalidades eleitorais restritas mas, especialmente, de limitação às consultas eleitorais, aos partidos e às candidaturas. Foi da forma “legalista”, com a edição de “atos institucionais, que os governos militares restringiram os direitos políticos com cassações e perseguições, impondo limites para candidaturas e mandatos. Estavam, também, sob restrições, a associação, filiação e, especialmente, a contestação e manifestação pública.<sup>4</sup>

A restrição aos direitos civis e políticos teve o seu recrudescimento com a edição do Ato Institucional n.05, em 1968. A partir de então, a restrição aos direitos

---

3 O AI-02 aboliu a eleição direta para Presidente da República e dissolveu os partidos políticos criados em 1945. Este regulamento impôs o bipartidarismo no país, permitindo a existência do partido governista ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e do MDB, a oposição consentida, denominada por Movimento Democrático Brasileiro. O Presidente da República passou a ter autoridade para dissolver o parlamento, intervir nos estados, decretar estado de sítio, demitir funcionários civis e militares. Por fim, o AI-02 reformou o judiciário, aumentando o número de juizes de tribunais superiores, possibilitando o julgamento de civis por juizes militares em causas relativas à segurança nacional. (Carvalho, 2001, p. 161).

4 De acordo com a pesquisadora Maria Dalva Kinzo, durante o mandato do primeiro presidente militar foram registrados 624 casos de cassações de mandatos eletivos e suspensões de direitos políticos (Kinzo, 1988, p. 104). José Murilo de Carvalho apresenta dados referentes à perda de direitos políticos, no período de 1964 a 1973, em que foram punidos, entre perda de direitos políticos, cassação de mandatos, aposentadoria e demissão, 4.841 pessoas. (Carvalho, 2001, p. 164).

políticos implicaria a suspensão de eleições sindicais, proibição de qualquer manifestação política e aplicação da liberdade vigiada e aprisionamento (Carvalho, 2001, p.162).

Somente nos anos de 1974 e 1979, com as mudanças eleitorais da política de transição pôde ser retomada a possibilidade das eleições significarem a condução de lideranças oposicionistas ao poder. Ocorre que foi uma transição política lenta e o ano de 1974 inaugurou a edição de diversas medidas de contenção do avanço oposicionista, até o fim do bipartidarismo, em 1979.

Os anos que se seguiram ao fim do bipartidarismo compuseram uma nova fase de migrações parlamentares, reorganização de movimentos sociais e de novos partidos políticos. No entanto, as leis regulamentadas no começo da década de 1980 dificultaram o processo eleitoral, freando a eleição direta para Presidente da República.

A reação social foi de ampla mobilização para as eleições presidenciais diretas, em 1984. A urgência democrática, exigida em todo o país, somente pôde ocorrer a partir da canalização de demandas participativas com a Assembleia Constituinte, em 1986 e 1987 e as eleições presidenciais diretas de 1989.

A eleição presidencial direta, posterior ao regime militar, vivenciou um momento político importante com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, em 1992. O resultado institucional e social foi que o Brasil passou para uma organização política de massa com representação em escala, afirmando constitucionalmente a matriz da separação de poderes, no que diz respeito às ações legislativas e judiciárias. A participação eleitoral foi ampliada por conta dos alistamentos e uma Justiça Eleitoral capaz de estruturar-se nos recantos mais isolados do país. Mas, foi ampliada, sobretudo, devido à incorporação de direitos políticos, garantidos no texto constitucional.

O movimento político por eleições diretas em 1984, embora frustrado, produziu um ambiente de intensa participação política, culminando com os avanços da Constituição de 1988. O novo ordenamento constitucional, de 1988, fortaleceu a Justiça Eleitoral, o Ministério Público e a incorporação dos direitos fundamentais aos direitos constitucionais.

Em 1988, ocorreu a constitucionalização dos mecanismos representativos, participativos e, também, dos direitos políticos. O ambiente participativo do processo constituinte promoveu a incorporação de mecanismos importantes de democracia direta. (plebiscito, referendo, leis de iniciativa popular). Os analfabetos passaram a votar com a Constituição de 1988, bem como os jovens entre 16 e 18 anos.

A institucionalização de direitos incluiu, no caso brasileiro, a imposição de limites ao exercício dos mandatos. As leis de iniciativa popular regulamentaram mudanças significativas no sistema representativo por meio da defesa de direitos políticos e foram legitimados por instâncias legislativas e judiciais.

De 1997 a 2010, três leis eleitorais foram promulgadas e modificaram a organização dos pleitos e a estruturação do contencioso em relação aos direitos políticos no Brasil. A Lei 9.504/97, chamada de Lei das Eleições, regulamentou de forma definitiva os procedimentos eleitorais e estabeleceu o sistema de fiscalização mútua entre candidatos e partidos, atribuindo importância para os conflitos políticos.

À intensidade de produção jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, embasado na Lei das Eleições, associou-se outra forma de produção legislativa: as forças das leis de iniciativa populares – garantidas, desde 1988, pela Constituição Federal. As iniciativas populares resultaram na Lei 9.840/99 e na Lei Ficha Limpa 105/2010.

As iniciativas populares de lei versam a respeito de questões eleitorais, em que foram regulamentadas a captação ilícita do sufrágio e o uso eleitoral da máquina administrativa e o controle de mandatos e candidaturas de políticos condenados por colegiado de magistrados. Por fim, tem vencido no Brasil a compreensão formal de que as instituições legislativas e judiciárias deveriam assegurar ao eleitor o direito de vivenciar um ambiente político distante de candidatos condenados judicialmente ou daqueles capazes da compra de votos.

A seguir, apresentamos a construção do sistema representativo e eleitoral mexicano. As breves comparações e reflexões serão apresentadas ao final.

## DIREITOS POLÍTICOS NO MÉXICO

■ O sistema mexicano tem uma herança política peculiar em relação aos países geograficamente ao sul, como o Brasil. As décadas posteriores à Revolução de 1910 e à promulgação da Constituição de 1917 corresponderam ao momento em que o Estado mexicano construiu nova legitimidade política.

A Constituição de 1917 teve como referência básica o movimento iniciado com a Revolução Mexicana de 1910 e, embora modificado, o texto constitucional permanece vigente em um modelo jurídico reformista, inclusive em âmbito eleitoral. A peculiaridade do sistema mexicano residiu, portanto, na implantação de um sistema constitucional e político derivado da pacificação do processo revolucionário.

O fim do modelo de caudilhos militarizados locais ocorreu em detrimento da promulgação de uma nova constituição e da centralização política do Estado (Horasitas, 1990).<sup>5</sup> Apesar de garantir o funcionamento dos três poderes tradicionais, o Executivo concentrou especial força no sistema político mexicano.

O presidencialismo configurou-se como força política e simbólica do movimento pós-revolucionário, já no início do século XX. Aliados ao presidencialismo, estiveram organizações, sindicatos e movimentos políticos que faziam parte de um arranjo de natureza corporativa. A imagem do “Chefe Supremo da Revolução”, de legitimidade autoritária, promoveu um presidencialismo peculiar, caracterizado por um sistema de partido hegemônico. Para isso, criaram as bases de um Estado centralizado na figura do presidente como árbitro de todos os conflitos.

O Presidente da República possuía faculdades para apresentar iniciativas de lei e emitir decretos, em todas áreas, inclusive em matéria eleitoral. Esta legitimidade se fortaleceu com a distribuição dos direitos de cidadania e o controle da autoridade eleitoral, subordinada ao regime partidário (Herzog, 1968).

Os procedimentos de controle dos direitos políticos ocorriam por meio da filiação automática de sindicatos e associações trabalhistas ao Partido Revolucionário Institucional (PRI), criado em 1946. A contrapartida residia no controle dos direitos sociais, como aposentadorias e seguros sociais, organizados por meio das centrais trabalhistas. No interior do país, o controle estatal permanecia como interferência constante nos *ejidos* ou terras comunais (Del campo, 1990).

O sistema pós-revolucionário implantado possuía relativa legitimidade política e a centralização e o controle partidário do PRI conduziam a indicação de candidaturas. Os mecanismos como a “*autocalificación*” e o “*dedazo*” garantiram a seleção de candidatos por parte do regime priista.<sup>6</sup>

5 Nos anos de 1930, o poder pessoal dos caudilhos iniciou o seu declive como tendência preponderante no exercício e organização do poder. A última importante intervenção ocorreu nos estados de Tabasco e San Luis Potosí. Nestes estados, foram limitadas as influências dos caudilhos locais, Garrido Canabal e Saturnino Cedillo, respectivamente (Horasitas, 1990, p. 200).

6 A sucessão para a Presidência da República era definida pelo chamado “*dedazo*”,- que correspondia à indicação presidencial do candidato do PRI às eleições. Em vista da hegemonia do partido, “*el dedazo*” significava a certeza do sucessor ao cargo. (Ribeiral, 2012, p. 61) A *autocalificación*, vigente até a Reforma de 1977, previa o sistema político de qualificação das eleições e do processo eleitoral por integrantes do Poder Legislativo Federal, com uma participação inexpressiva da Suprema Corte de Justiça. (Disponível em <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral>).

De 1940 a 1970 foram criadas normas que tiveram insuficientes efeitos para garantir questões de equidade, transparência e legalidade eleitoral. Os processos eleitorais desenvolviam-se com absoluta parcialidade porque a autoridade eleitoral funcionou como um órgão subordinado ao sistema político e partidário. Somente na década de 1970 que se iniciou o chamado às lideranças oposicionistas e ao processo de estruturação dos tribunais eleitorais mexicanos. Neste período, o sistema político de presidencialismo exacerbado precisou se reinventar para sobreviver.

A Reforma de 1977 permitiu o registro condicionado de partidos políticos, com a introdução dos deputados de representação proporcional nos estados. A presença de partidos oposicionistas permitiu iniciar a transformação de um sistema de partido hegemônico para um sistema de partido majoritário (Baez, 2008).

Todavia, a permanência da tutela presidencial e partidária assegurou que as medidas fossem insuficientes para permitir a condução das eleições de forma transparente e justa. Embora tenha sido criada a Lei Federal das Organizações Políticas e Processos Eleitorais (LOPPE), regulamentando os primeiros procedimentos para recursos eleitorais e para impugnações de candidaturas e mandatos, o controle do processo eleitoral permaneceu dependente do Executivo (Ribeiral, 2012, p. 179).

As eleições de 1988 foram marcadas pela fraude eleitoral e por muitos protestos pelo país. Neste período, o esquema tradicional institucional fraturou até o extremo de deslegitimar o resultado das eleições daquele ano.

Os mecanismos de controle dos resultados das eleições de 1988 e interferências na escolha final do eleitor foram completos abarcando o cadastramento eleitoral, além da divisão e supervisão dos recursos políticos. As medidas utilizadas para controle dos resultados eleitorais incluíram, ainda, a queda do sistema de processamento dos votos e a exclusividade de acesso do PRI aos meios de comunicação. (Zovatto; Henríquez, 2009, p. 661).

Pressionado pela crise de legitimidade, o Estado mexicano, como resposta institucional e política, procurou a supressão de “vazios” legais, quanto aos abusos cometidos em relação à prática dos direitos políticos. As duas décadas finais do Século XX significaram o enfraquecimento do sistema político de presidencialismo exacerbado e de partido hegemônico, no sentido da construção procedimental da legitimidade via democracia eleitoral, administrativa e jurisprudencial.

A crise de 1988 e seus impactos impulsionaram, em 1991, a criação do Registro Nacional de Cidadãos, denominado, nos dias atuais, por Registro Federal de Eleitores. Neste período as reformas realizaram o credenciamento

eleitoral e consequente aumento do sufrágio.<sup>7</sup> As garantias foram especialmente construídas para assegurar a idoneidade do voto e a competitividade entre lideranças partidárias.

Foram definidas formalmente exigências estatutárias de autonomia dos partidos políticos e a desvinculação corporativa da filiação partidária. Sobretudo, questões ligadas à idoneidade do cadastramento, do voto e de resolução de conflitos político-partidários – especialmente, no que diz respeito à impugnação de urnas, candidaturas e eleições. Estas questões foram regulamentadas pelo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), de 1988 (Woldenberg et all, 2012, p. 217).

O último passo da transição mexicana foi dado com a ampliação das leis eleitorais e a regulamentação da juridicidade eleitoral, mediadora de conflitos e instância recursal de direitos políticos. As principais reivindicações da oposição foram o afastamento do Executivo da condução, administração e jurisdição do processo eleitoral. Foi assim que as mobilizações políticas, impulsionadas pelas fraudes nas eleições de 1988, provocaram a criação dos organismos eleitorais (OES), responsáveis por procedimentos e pelo contencioso.

As reformas dos anos posteriores às eleições de 1988 cobriram uma significativa lacuna quanto ao controle constitucional abarcando leis, atos, resoluções e direitos políticos dos cidadãos mexicanos, unificando, assim, procedimentos em todo o país. Neste caminho, foram estruturados o *Instituto Federal Electoral* (IFE),<sup>8</sup> responsável pela administração e fiscalização dos pleitos, e criado o

---

7 Importante lembrar que, em 1979, uma medida de ampliação do sufrágio universal havia sido tomada. No intuito de ampliar as bases de participação eleitoral e diminuir o abstencionismo, ocorreram reformas para aumentar a participação política no México. Mediante tais reformas, o direito ao voto foi concedido aos jovens de 18 anos, em vez dos 21 anos, – como definido em legislação anterior. Especialmente quanto ao direito de votar, também foram diminuídas as idades mínimas para candidaturas: de 25 para 21 anos (deputado federal e estadual) e de 35 para 30 anos (senadores). O voto feminino foi uma conquista atribuída ao ano de 1954 (Reza, 2009). Informações disponíveis em: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/equidad\\_gen\\_de.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/equidad_gen_de.pdf)

8 A Reforma Eleitoral de Janeiro de 2014 modificou o nome do IFE para Instituto Nacional Eleitoral. O órgão ficará responsável por organizar e vigiar mais de 3.000 eleições e designará os conselheiros dos institutos eleitorais locais. O ponto mais importante incluído nesta reforma é o fim do veto à reeleição para deputados, senadores e prefeitos, um tabu que imperava na política mexicana desde 1933. O Presidente da República e os governadores não contarão com este benefício. No que diz respeito às questões de gênero, os partidos políticos estarão obrigados por lei a apresentar o mesmo número de candidaturas ao Congresso federal para homens e mulheres. (Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/31/internacional/1391201693\\_528045.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/31/internacional/1391201693_528045.html))

*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), responsável pelo contencioso e por permitir a resolução constitucional de conflitos políticos.

No que diz respeito à expansão direta do sufrágio, a cidadania plena foi concedida aos eleitores da Cidade do México. Na cidade do México o voto era permitido apenas para Presidente da República e cargos federais. A Reforma de 1996 implementou eleições diretas para “*Jefe de Gobierno del Distrito Federal*” e Assembleia Distrital (Cano, 1999). Os eleitores e políticos da capital fariam significativa diferença no peso político das eleições seguintes, especialmente, após a regulamentação promovida pela *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, também fruto da Reforma de 1996.<sup>9</sup>

Dez anos depois, os tribunais eleitorais mexicanos (IFE e TEPJF) foram postos à prova em um momento em que as eleições foram cruciais para a legitimidade do processo político mexicano. Pela primeira vez na história do país, houve a definição fundamental acerca da validade do processo de escolha presidencial (recontagem ou não dos votos).<sup>10</sup> A diferença entre dois candidatos à Presidência não ultrapassou 1% dos votos, em um pleito tenso, marcado pela inexistência do segundo turno.

A polêmica jurídica fortaleceu o novo tribunal federal (TEPJF), criado para ser a última instância de recursos e apelações.<sup>11</sup> O marco histórico significou a aceitação partidária e popular das deliberações da justiça eleitoral e a sua função como agente ativo do processo de construção de direitos políticos. A repercussão deste pleito rendeu transformações institucionais importantes.

Na virada para o Século XXI, o *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF) destacou-se como órgão autônomo de resolução de conflitos. A contestação formal de um partido minoritário (PRD), ao resultado da eleição

9 A chamada *Ley de medios* regulamentou a distribuição do tempo de rádio e tv e o financiamento público não exclusivo para as campanhas eleitorais. Outras medidas foram o fortalecimento das atribuições do IFE, como a administração do registro eleitoral, da organização do pleito, capacitação e educação cívica, contagem, computação e anúncio dos resultados das eleições (Ribeiral, op.cit., p. 179).

10 O período pós-eleitoral foi marcado pela disputa presidencial entre o sucessor de Vicente Fox (2000-2006), o candidato Felipe Calderón (PAN), e o líder opositor López Obrador (PRD). Calderón, o candidato declarado vencedor, defendia o resultado proclamado pelo IFE. Derrotado nas eleições, López Obrador exigiu a recontagem dos votos e foi autor, a partir de sua coligação, das ações ao TEPJF, questionando a idoneidade dos procedimentos eleitorais.

11 Para as eleições de 2006, o TEPJF deliberou pela recontagem de 12% das urnas, sob a alegação de que a “Aliança para o Bem de Todos”, coligação de Obrador, não havia solicitado, formalmente, a abertura de todas as urnas. Segundo o tribunal, o pedido não estava devidamente sustentado para a ampliação de todo o universo do pleito (Arenas, 2006, p. 05).

de 2006, demonstrou a necessidade de estabilizar os marcos regulatórios e as decisões jurisprudenciais da justiça eleitoral. A resposta do Estado foi o fortalecimento do contencioso eleitoral atribuído ao TEPJF.

No México há atribuições legais estaduais, inclusive em matéria eleitoral. A partir de 2008, o TEPJF pôde fortalecer-se a partir de sua incorporação ao *Poder Judicial de la Federación* (PJF). Esta decisão garantiu ao tribunal a produção de jurisprudências de vinculação obrigatória para todo o país, associado à existência de um corpo de magistrados especializados (México, 2009, p. 51).<sup>12</sup> As consequências foram a definição de regras para impugnações de candidaturas e mandatos e garantias recursais a candidatos e militantes, em relação ao arbítrio dos atos que violem os direitos políticos mexicanos.

A partir de 2000, gradualmente, as mudanças promovidas pelas reformas significaram mudanças nos direitos passivos de candidaturas, ou no exercício dos mandatos por meio do significativo poder de intervenção e arbitragem nos processos internos dos partidos políticos. Isto porque o TEPJF passou a regular o controle das práticas verticais e excludentes, na eleição de dirigentes partidários e candidatos aos cargos eletivos (Olguin, 2006, p. 4/5).

Por fim, estas questões refletiram-se nas últimas eleições presidenciais realizadas em 2012. E, embora o PRI tenha retornado à Presidência na figura de Enrique Peña Nieto, as eleições transcorreram em processo de normalidade. E a normalidade mexicana compreende a divergência política e os protestos por maior representatividade, como os ocorridos com o movimento universitário #YoSoy132 (Bozza; Panke, 2012).<sup>13</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Na primeira metade do Século XX, destacamos a correlação firmada entre a concessão de direitos políticos e sociais, de um lado, e as limitações ao sufrágio e às candidaturas. Somado às limitações relativas ao sufrágio, o controle estatal este-

12 Disponível em [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/EvolucionHistoricaAEM\\_o.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/EvolucionHistoricaAEM_o.pdf)

13 O movimento universitário #YoSoy132 começou com o protesto dos estudantes da Universidade Iberoamericana, localizada na Cidade do México, durante a visita de Peña Nieto, candidato do PRI à presidência. Peña Nieto acusou os manifestantes de não serem estudantes, mas pessoas contratadas por opositores. Como resposta, os estudantes gravaram um vídeo no qual 131 jovens mostraram a carteira de identificação da universidade. O movimento tornou-se a expressão da resistência ao retorno político de Enrique Peña Nieto e do partido criado na Revolução Mexicana (1910- 1924), que governou o país por 71 anos, de 1929 a 2000 (Bozza; Panke, 2012, p. 226-227)

ve à frente do alistamento eleitoral e da formalização dos partidos políticos. Estas correlações construíram, pelos menos até 1950, a existência de uma cidadania regulada para Brasil e, conforme a presente interpretação, também para o México.<sup>14</sup>

Mesmo de forma aparentemente contraditória, os arranjos institucionais proveram à representatividade de brasileiros e mexicanos a incorporação de direitos políticos. As demandas sociais e políticas culminaram com o fortalecimento da capacidade do Legislativo e do Judiciário de criar leis e de exercer o controle das leis, intervindo diretamente na ampliação do sufrágio e na competitividade entre partidos. Nesta direção, os Estados brasileiro e mexicano, assumiram atribuições que os legitimaram para a deliberação de dimensões conflitivas em relação ao exercício das liberdades e direitos.

O poder da Justiça Eleitoral acumulou-se em três funções principais: árbitro de conflitos por recursos políticos, interpretações finais dos procedimentos eleitorais e impugnação de candidaturas e mandatos. Isto em um ambiente de produção legislativa em matéria eleitoral -, com características reformistas e, em alguns casos, até mesmo participativas.

Na prática estas atribuições dos Estados significaram a responsabilidade não somente dos governos, mas também, dos parlamentos e dos tribunais eleitorais diante do sistema político. A resolução de casos concretos do sistema político em um ambiente de autonomia das instituições eleitorais e legislativas promoveu a capacidade de reivindicação formal dos direitos políticos, antes excluídos ou controlados por meio da cidadania regulada.

A regulamentação de procedimentos e a produção de jurisprudências teve reflexo na legitimação dos pleitos, escolha de candidaturas e, portanto, na interpretação dos direitos políticos ao voto e à representação. Contudo, uma vez garantidos mecanismos para o sufrágio e a idoneidade do voto, permanecem limites para a concretude ampliada dos direitos políticos, formalmente previstos em normas e Constituições.

Persiste o entendimento, pacificado por leis e regras eleitorais, de que a defesa do sufrágio e do sistema de partidos correspondeu à generalização do direito de ser representado por uma dada coletividade – e, não somente, em casos concretos.

---

14 A força estatal na organização do processo de escolha pública surgiu de um processo de inserção política, definido por Wanderley Guilherme dos Santos (1998) como cidadania regulada: A cidadania regulada foi importante como medida de controle e de expansão dos direitos políticos, especialmente, em um ambiente político de fragilidade administrativa e política da Justiça Eleitoral. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Para o autor, tornam-se pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (Santos, 1998, p. 103).

Este direito precisa ser observado em perspectiva ampla e coletiva, especialmente, no que diz respeito à promoção de ambiente em que se estimule a formação política, voltada para o ideal de representação mimética.

A complexidade cultural e as desigualdades econômicas, sociais e de gênero, tendem a sobreviver ao reconhecimento gradual e formal de direitos, uma vez que afetam a distribuição dos recursos políticos e da qualificação do voto e das candidaturas, especialmente, dentro dos partidos políticos. Outra questão, são as garantias às liberdades associadas aos direitos como a liberdade de expressão, manifestação e contestação públicas. Isto porque não há direitos políticos sem liberdades políticas.

Este debate é profícuo. Por hora, pretende-se afirmar que a incorporação de direitos políticos não depende somente de garantias ao sufrágio, ao voto e à pluralidade partidária. Sobretudo, as conquistas formais de ambos os países devem ser percebidas como a continuidade de um processo de aperfeiçoamento de legislações e procedimentos, mas, especialmente, de um entendimento acerca dos direitos políticos. Entendimento este, passível de mudanças e adaptações, e, portanto, também passível de novas restrições. A ênfase está no exercício dos direitos políticos, que dependem de garantias ampliadas aos direitos de votar, e de ser votado e, especialmente, das liberdades associadas a estes direitos. ■

## REFERÊNCIAS

ARENAS, Rebecca. Elecciones 2006 – Crónica de un retroceso democrático. *El Cotidiano*, enero/febrero, vol 21 número 141. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México, 2006

BÁEZ SILVA, Carlos. *La independencia judicial*. México. D.F: Editorial Porrúa, 2007.

\_\_\_\_\_. *Democracia y gobernabilidad en México*. México. D.F: Editora Laguna, 2008.

BOZZA, Gabriel e PANKE, Luciana. Comunicação e tecnologia no movimento estudantil mexicano #YOSOY132. *Revista Estudos de Comunicação*, Curitiba, v. 13, n. 32, p. 221-231, set./dez. 2012

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

CAMPELLO de Souza, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa e Ômega, 1976.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CONSTITUICION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2012. Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/>, acessado em novembro de 2013).

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

DEL CAMPO, Júlia Labastida Martin. Da Unidade Nacional ao Desenvolvimento Estabilizador (1940-1970.). In: CASANOVA, Pablo González (Orgs). *América Latina: história de meio século*. Brasília: Editora da UnB, v. 4, 1990. (Coleção Pensamento Latino-Americano e Caribenho, n. 2).

FLEISCHER, David. *Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o Período Militar, ou como usualmente o feitiço vira contra o feitiço*. Brasília: Editora da UnB, 1994. (*Cadernos de Ciência Política*, n.10).

HARTLYN, J.; MCCOY, J. & MUSTILLO, La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *Revista América Latina Hoy*, 51, p.15-40, 2009.

HERZOG, Jesús Silva. *La révolution mexicaine*. Paris: François Maspero, 1968.

HOFMEISTER, Wilhelm. (org). *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

HORASITAS, Ricardo Poza. A Consolidação da Nova Ordem Institucional no México (1929-1940). In: CASANOVA, Pablo González (Orgs). *América Latina: história de meio século*. Brasília: Editora da UnB, v. 4, 1990. (Coleção Pensamento Latino-Americano e Caribenho, n. 2).

JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa. *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal; subsecretaria de Biblioteca, v. 1, 2 e 3, 1996.

KINZO, Maria D'Alva. Representação política. In: KINZO, M. D. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1988.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

MEXICO. *Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. – 2 ed., 1 reimp. – México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009. 87p (*Colección Legislaciones*).

REZA, Enrique Ochoa (cood). *Equidad de género y derecho electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009. Disponível em [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/equidad\\_gen\\_de.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/equidad_gen_de.pdf)

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. História do Voto no Brasil. Rio de Janeiro: Ed Jorge Zahar Editor, 2002.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. *Padrões de competitividade no jogo democrático: A Legislação Eleitoral Brasileira (1822/1997)*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Direitos Políticos e Legislação Eleitoral no México e Brasil. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

SADEK, Maria Teresa. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

TAGLE, Silvia Gómez. *Las Elecciones Del 2 de Julio em la Consolidación del Pluralismo Político: MÉXICO 2006*. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/Faperj, 2002.

WOLDEMBERG, José; SALAZAR, Pedro; BECERRA, Ricardo. La mecánica del cambio político en México – Elecciones, partidos y reformas. México. DF: Ed Cal y Arena, 2011.

ZOVATTO, Daniel e HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco (orgs.) *Reforma Política Y Electoral en América Latina (1978-2007)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed, Universidad Nacional Autónoma de México- Idea Internacional. México Série Doctrina Jurídica, n.418, 2008.



## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Relações Brasil-Alemanha /  
Deutsch-Brasilianische Beziehungen  
(caderno especial, 2013)

Novas perspectivas de gênero no  
século xxi (n. 3, 2013)

Candidatos, Partidos e Coligações  
nas Eleições Municipais de 2012  
(n. 2, 2013)

Perspectivas para o futuro da  
União Europeia (n. 1, 2013)

Democracia Virtual (n. 3, 2012)

Potências emergentes e  
desafios globais (n. 2, 2012)

Economia verde (n. 1, 2012)

Caminhos para a sustentabilidade  
(edição especial, 2012)

Municípios e Estados: experiências  
com arranjos cooperativos  
(n. 4, 2011)

Ética pública e controle da corrupção  
(n. 3, 2011)

O Congresso e o presidencialismo  
de coalizão (n. 2, 2011)

Infraestrutura e desenvolvimento  
(n. 1, 2011)

O Brasil no contexto político  
regional (n. 4, 2010)

Educação política: reflexões e  
práticas democráticas (n. 3, 2010)

Informalidade laboral na América  
Latina (n. 2, 2010)

Reforma do Estado brasileiro:  
perspectivas e desafios (n. 1, 2010)

Amazônia e desenvolvimento  
sustentável (n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de  
Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a  
queda do Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais  
(n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008  
(n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã  
(n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação  
e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos:  
quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul:  
dois momentos especiais da  
integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na  
América Latina 2006 (n. 4, 2006)

- Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)
- Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)
- China por toda parte (n. 1, 2006)
- Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 3, 2005)
- Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)
- Reformas na Onu (n. 1, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão (n. 4, 2004)
- Revolução no Campo (n. 3, 2004)
- Neopopulismo na América Latina (n. 2, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 1, 2004)
- Mundo virtual (n. 6, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina (n. 5, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 3, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 2, 2003)
- Eleições e partidos (n. 1, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 6, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 5, 2002)
- Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 3, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 2, 2002)
- Bioética (n. 1, 2002)
- As caras da juventude (n. 6, 2001)
- Segurança e soberania (n. 5, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado (n. 3, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 2, 2001)
- A violência do cotidiano (n. 1, 2001)
- Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação (n. 9, 2000)
- Biociência em discussão (n. 8, 2000)
- Política externa na América do Sul (n. 7, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas (n. 6, 2000)
- A Rússia no início da era Putin (n. 5, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000 (n. 4, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)
- O Brasil no cenário internacional (n. 2, 2000)
- Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse: [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)



Este livro foi composto por  
Cacau Mendes em Adobe Garamond c.11/14  
e impresso pela Stamppe em papel pólen 90g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em agosto de 2014.