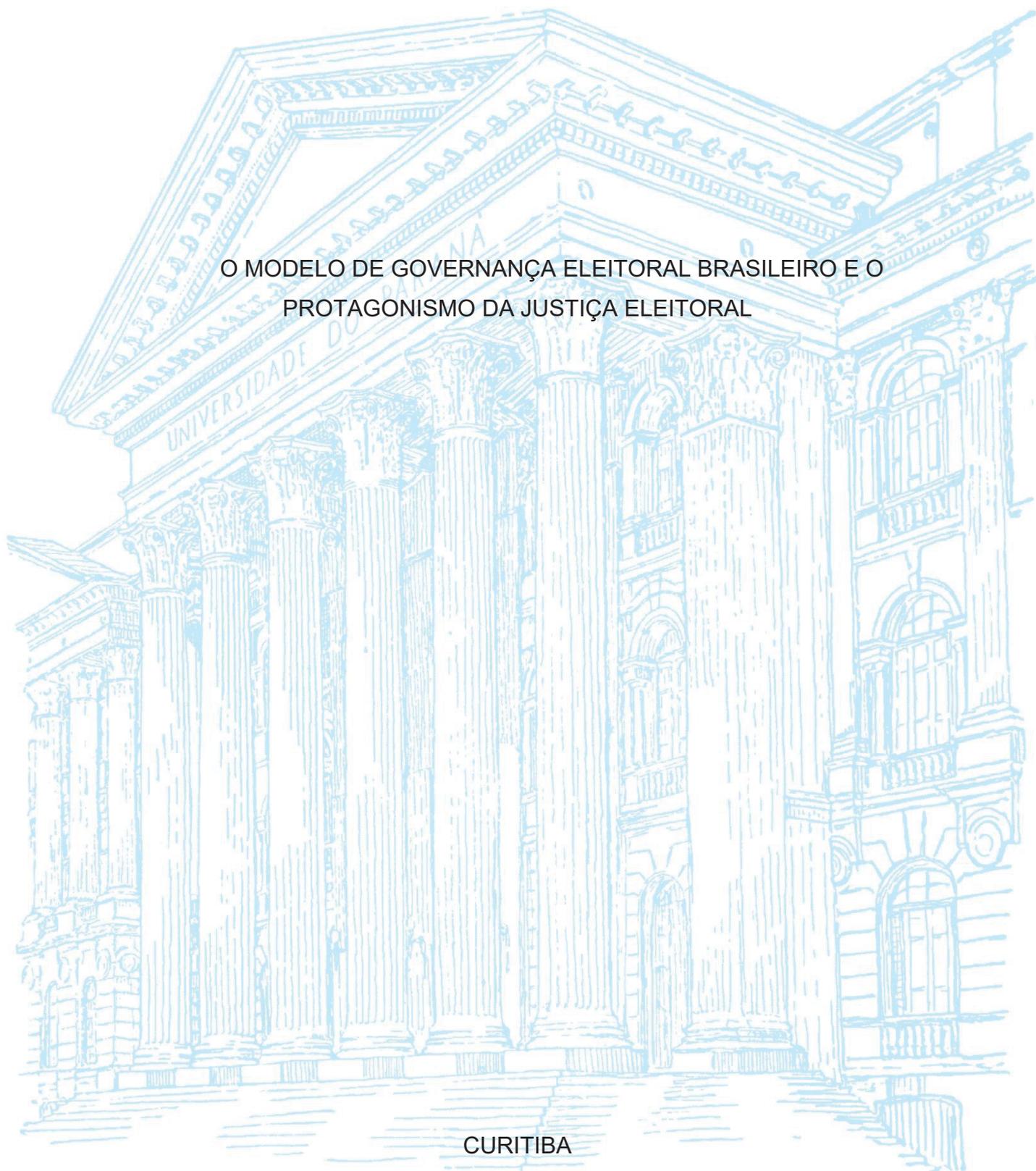


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
ILSON AUGUSTO RHODEN

O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO E O
PROTAGONISMO DA JUSTIÇA ELEITORAL



CURITIBA

2024

ILSON AUGUSTO RHODEN

O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO E O
PROTAGONISMO DA JUSTIÇA ELEITORAL

Dissertação a ser apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio.

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Rhoden, Ilson Augusto

O modelo de governança eleitoral brasileiro e o protagonismo da
Justiça eleitoral. / Ilson Augusto Rhoden. – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio.

1. Eleições - Brasil. 2. Justiça eleitoral. 3. Governança pública.
4. Ciência Política. I. Tomio, Fabrício Ricardo de Limas. II. Universidade
Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciência
Política. III. Título.

Bibliotecária: Fernanda Emanóela Nogueira Dias CRB-9/1607



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ILSON AUGUSTO RHODEN** intitulada: **O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO E O PROTAGONISMO DA JUSTIÇA ELEITORAL**, sob orientação do Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 18 de Abril de 2024.

Assinatura Eletrônica
21/04/2024 18:54:50.0
FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
19/04/2024 15:28:03.0
RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - PPGD)

Assinatura Eletrônica
19/04/2024 15:27:05.0
RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
23/04/2024 15:44:14.0
ILTON NORBERTO ROBL FILHO
Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO,
DESENVOLVIMENTO E PESQUISA)

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho e todo o percurso a ele inerente não seriam possíveis sem o apoio e incentivo de meus familiares, os pilares que me sustentam em todas as minhas caminhadas.

No âmbito acadêmico não posso deixar de agradecer a parceria, objetividade, paciência e persistência do Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio que me oportunizou que a pesquisa seguisse no rumo certo, muito embora os contantes desvios.

Agradeço a todos os professores do programa e colegas, por todo aprendizado conjunto e troca de experiências, em especial aos colegas Alexandre José Arantes e Thiago Mateus Gavron.

Finalmente, mas não mesmo importante, um registro especial aos conselhos e incentivos dos professores doutores e amigos, Antonio Carlos Dourado e Dilson José de Quadros Martins.

RESUMO

Considerando os indicadores internacionais que apontam que o sistema eleitoral brasileiro possui altos níveis de confiabilidade, em contraponto ao aumento do descrédito na perspectiva do eleitor a partir de 2013, o presente trabalho objetiva demonstrar a importância da governança eleitoral para assegurar a integridade e a confiança do eleitor, além de diferenciar a governança eleitoral brasileira dos modelos existentes no mundo, respondendo por quais razões há uma concentração de suas dimensões na Justiça Eleitoral, o que resulta na hipótese de um crescente protagonismo desta, em especial após a edição da Lei Complementar n.º 135/2010, com aumento de sua atuação jurisdicional e um possível impacto no desfecho eleitoral, alterando o resultado das urnas. A partir da análise descritiva dos modelos governança eleitoral de dez países da América Latina, evidenciou-se que os órgãos de administração eleitoral da América Latina possuem semelhanças na forma de organização, com a presença de um ente judicial responsável, entretanto no Brasil há uma diferença significativa, que tende a gerar uma maior atuação jurisdicional, em virtude do regime infraconstitucional adotado que busca uma maior proteção da probidade administrativa se comparado aos modelos analisados. Os dados da Justiça Eleitoral ratificam a crescente atuação jurisdicional, considerando os dados das eleições de 2002 a 2022, em especial após a edição da Lei Complementar n.º 135/2010, contudo, demonstram que o protagonismo não se evidencia, ao passo que a interferência da Justiça Eleitoral nos resultados do processo eleitoral, percentualmente, não é significativa.

Palavras-chave: Eleições; Governança Eleitoral; Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

Considering international indicators that indicate that the Brazilian electoral system has high levels of reliability, in contrast to the increase in discredit from the voter's perspective since 2013, this work aims to demonstrate the importance of electoral governance to guarantee the integrity and trust of the voter, in addition to differentiating Brazilian electoral governance from existing models in the world, answering why there is a concentration of its dimensions in the Electoral Justice, which results in the hypothesis of its growing protagonism, especially after the publication of Complementary Law n°. 135/2010, with an increase in its jurisdictional role and a possible impact on the electoral outcome, changing the results of the polls. From the descriptive analysis of the electoral governance models of ten Latin American countries, it is evident that the electoral administration bodies in Latin America have similarities in the form of organization, with the presence of a responsible judicial entity, however in Brazil there is a difference significantly, which tends to generate greater jurisdictional action, due to the adopted infra-constitutional regime that seeks greater protection of administrative probity compared to the models analyzed. Data from the Electoral Court confirm a growing jurisdictional role, considering data from elections from 2002 to 2022, especially after the publication of Complementary Law n°. 135/2010, however, they demonstrate that protagonism is not evident, while Interference by the Electoral Court in the results of the electoral process, in percentage terms, is not significant.

Keywords: Elections; Electoral Governance; Electoral Justice.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO ELEITORAL	24
QUADRO 2 – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL DE ACORDO COM A POSIÇÃO INSTITUCIONAL.....	30
QUADRO 3 – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL DE ACORDO COM O VÍNCULO INSTITUCIONAL	31
QUADRO 4 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS MODELOS INSTITUCIONAIS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL DE ACORDO COM A POSIÇÃO INSTITUCIONAL	37
QUADRO 5 – GOVERNANÇA ELEITORAL NA AMÉRICA LATINA.....	42
QUADRO 6 – HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE CONSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA.....	56

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – QUANTITATIVO DE PAÍSES POR MODELO DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL (IDEA).....	31
TABELA 2 – CANDIDATURAS DEFERIDAS E INDEFERIDAS (2002 A 2022).....	59
TABELA 3 – Média de Candidaturas Deferidas e Indeferidas (2002 a 2022, por tipo de Eleição)	60
TABELA 4 – Média de Candidaturas Deferidas e Indeferidas (2002 a 2022, por Período)	60
TABELA 5 – Acervo Processual TSE 2007/2014	62
TABELA 6 – Acervo Processual Justiça Eleitoral 2018/2020/2022	62
TABELA 7 – Proporção de Processos por Candidatura 2018 e 2022	63
TABELA 8 – Temática dos Processos da Justiça Eleitoral 2018/2020/2022.....	64
TABELA 9 – Cassações por Eleição com Decisão Transitada em Julgado	65

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CANDIDATURAS INDEFERIDAS (2002 A 2022) ELEIÇÕES NACIONAIS.....	60
GRÁFICO 2 – CANDIDATURAS INDEFERIDAS (2002 A 2022) ELEIÇÕES MUNICIPAIS	60

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

V-Dem	Variedades de Democracia
LC	Lei Complementar
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
CF	Constituição Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	GOVERNANÇA ELEITORAL.....	20
2.1	ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA.....	20
2.2	DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL	21
2.2.1	Rule Making – A Formulação das Regras Eleitorais.....	23
2.2.2	Rule Application – A Aplicação das Regras Eleitorais	26
2.2.3	Rule Adjudication – A Resolução dos Conflitos Eleitorais	27
2.2.4	Dimensões da Governança Eleitoral no Brasil – Conclusões.....	28
2.3	MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL AO REDOR DO MUNDO ..	29
2.3.1	O Modelo Independente: A Governança Eleitoral Brasileira.....	31
2.3.2	O Modelo Governamental.....	33
2.3.3	O Modelo Misto: A Junta Eleitoral Central da Espanha	35
2.3.4	Vantagens e Desvantagens dos Modelos de Administração Eleitoral	36
2.4	A GOVERNANÇA ELEITORAL NA AMÉRICA LATINA.....	37
3	INSTITUIÇÕES ELEITORAIS BRASILEIRAS	43
3.1	A JUSTIÇA ELEITORAL.....	43
3.2	A JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL.....	45
3.3	A LEI DA FICHA LIMPA	50
3.4	INELEGIBILIDADES NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA.....	52
4	O PROTAGONISMO NA JUSTIÇA ELEITORAL	58
5	CONCLUSÕES	66
	REFERÊNCIAS	70
	ANEXO I - GRÁFICOS V-DEM	76
	ANEXO II - DADOS IDEA	78

1 INTRODUÇÃO

As últimas eleições majoritárias nacionais de 2014, 2018 e 2022, foram altamente competitivas, com o vencedor logrando êxito com baixo percentual diferencial. Em três das quatro últimas eleições o resultado foi questionado, não somente a nível de discussão, em especial nas redes sociais, mas também a nível judicial¹, questionando-se a legitimidade do processo eleitoral.

A despeito do mérito da discussão acerca da regularidade do processo eleitoral, o presente trabalho parte da premissa de que a Justiça Eleitoral, responsável pela organização, regulação, resolução dos conflitos e divulgação dos resultados das eleições, assumiu nos últimos anos um papel de protagonismo no processo democrático, visto que as demandas judiciais eleitorais cresceram significativamente, resultando, em consequência, em um elevado nível de influência. Em razão dessa concentração de responsabilidades da Justiça Eleitoral, surgem as perguntas-problema que o presente trabalho se propõe a responder: o modelo de governança eleitoral brasileiro, exercido pela Justiça Eleitoral, implica o protagonismo desta? Por quais razões?

Para fins deste trabalho, o protagonismo da Justiça Eleitoral, deve ser compreendido como a atuação significativa, na qual as decisões administrativas ou judiciais afetem o resultado das eleições ou o processo eleitoral de algum modo, em especial por não prevalência do resultado das urnas.

A credibilidade do processo eleitoral, em síntese, é o que alicerça a importância do presente trabalho, ao passo que o processo eleitoral brasileiro vem sendo questionado quanto à sua lisura. Por esse motivo, será abordado a governança eleitoral brasileira a partir das três dimensões compreendidas pela teoria: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*, além de discorrer brevemente sobre outros modelos de administração eleitoral.

¹ Prata, Pedro. **Denúncia de fraude nas eleições 2018 foi arquivada por falta de provas**. Estadão, 16 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/denuncia-de-fraude-nas-eleicoes-2018-foi-arquivada-por-falta-de-provas/>>. Acesso em: 02 set. 2023.

O V-Dem Institute² publica anualmente uma série de conjuntos de dados de alto perfil que descrevem as qualidades de diferentes governos, propondo-se a medir o nível de democracia. Sua plataforma chama-se *Varieties of Democracy*³ e está disponível de forma online pelo *v-dem.net* onde é possível analisar dados e índices políticos de diversas partes do mundo.

De acordo com o índice de Democracia Eleitoral⁴, utilizado pelo V-Dem, que mede a escolha dos governantes feita pelos cidadãos e onde 0 representa um regime ditatorial completo e 1⁵, a democracia plena, verificamos que, desde a redemocratização em 1988 até o ano de 2022, o Brasil atingiu seu ápice nacional em 2014, com um indicador de 0,88 pontos no ano de 2014. Em 1988, o indicador nacional era de 0,69 pontos. Em 2022, este mesmo indicador mantinha-se em 0,69 pontos⁴.

² O Instituto V-Dem é o braço de gestão executiva do V-Dem, responsável pela maioria dos aspectos dos esforços de coleta de dados, gestão e coordenação de vários grandes programas de pesquisa, e pela maior parte da divulgação, disseminação e colaborações com políticos/profissionais. organizações.

³ Variedades de Democracia (V-Dem) é uma abordagem única para conceituar e medir a democracia. V-Dem distingue entre cinco princípios de democracia de alto nível: eleitoral, liberal, participativo, deliberativo e igualitário, e recolhe dados para medir estes princípios.

⁴ O princípio eleitoral da democracia procura incorporar o valor central de tornar os governantes receptivos aos cidadãos, conseguido através da competição eleitoral pela aprovação do eleitorado em circunstâncias em que o sufrágio é extenso; as organizações políticas e da sociedade civil podem operar livremente; as eleições são limpas e não marcadas por fraudes ou irregularidades sistemáticas; e as eleições afectam a composição do chefe do executivo do país. Entre as eleições, existe liberdade de expressão e meios de comunicação independentes capazes de apresentar opiniões alternativas sobre assuntos de relevância política. No esquema conceptual do V-Dem, a democracia eleitoral é entendida como um elemento essencial de qualquer outra concepção de democracia representativa – liberal, participativa, deliberativa, igualitária ou alguma outra. Disponível em <https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/>. Acesso em: 02 set. 2023.

⁵ O índice é formado pela média, por um lado, da média ponderada dos índices que medem a liberdade de associação espessa (*v2x_frassoc_thick*), eleições limpas (*v2xel_frefair*), liberdade de expressão (*v2x_freeexp_altinf*), funcionários eleitos (*v2x_elecoff*), e sufrágio (*v2x_suffr*) e, por outro, a interação multiplicativa de cinco vias entre esses índices. Isso está a meio caminho entre uma média direta e uma multiplicação estrita, ou seja, a média das duas. É, portanto, um compromisso entre as duas fórmulas de agregação mais conhecidas na literatura, ambas permitindo uma "compensação" parcial numa subcomponente pela falta de poliarquia nas outras, mas também punindo os países que não são fortes numa subcomponente de acordo com a argumento do "elo mais fraco". A agregação é feita ao nível das subcomponentes de Dahl, com a única excepção da componente não eleitoral. O índice é agregado usando esta fórmula: início{equação* início{aligned
$$v2x_polyarchy = \{ \& 0,5 * MPI + 0,5 * API \& = 0,5 * (v2x_elecoff * v2xel_frefair * v2x_frassoc_thick * v2x_suffr * v2x_freeexp_altinf) \& + 0,5 * ((1/8) * v2x_elecoff + (1/4) * v2xel_frefair \& + (1/4) * v2x_frassoc_thick + (1/8) * v2x_suffr \& + (1/4) * v2x_freeexp_altinf) \end{extremidade alinhada{equação*}. Disponível em <<https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/>>. Acesso em: 05 mar. 2024.$$

⁴ Dados retirados da Plataforma Varieties of Democracy (V-Dem). Disponível em <https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/>. Acesso em: 2 set. 2023.

O índice de Democracia Eleitoral⁵ também se desdobra em outros índices, que são compostos por diversas variáveis. Essas variáveis devem ser apreciadas isoladamente para melhor compreensão da queda dos indicadores. Ao verificarmos os dados, nota-se que a queda no indicador principal está associada, especialmente, ao indicador de liberdade de expressão e fontes alternativas de informação.

A despeito da relevância da liberdade de expressão, para o presente trabalho, merece destaque o indicador relativo à percepção do eleitor acerca da integridade do processo eleitoral, ou seja, de eleições limpas. Este indicador se desdobra nas seguintes variáveis: autonomia do sistema de governança eleitoral, capacidade do sistema de governança eleitoral, eleições livres e justas, intimidação do governo, violência eleitoral, irregularidades de votação, compra de votos eleitorais e comparecimento eleitoral.

Em 1988, o índice Eleições Limpas indicava 0,71 pontos, tendo alcançado mais de 0,9 pontos entre os anos de 1996 e 2018. Atualmente, o índice é de 0,88 pontos, com um destaque para 2019, quando atingiu a marca de 0,85 pontos, menor marca desde 1990⁶.

Os dados relativos à integridade das eleições indicam que as eleições no Brasil apresentam significativa confiabilidade, logo, em tese, não se sustentam os ataques à sua credibilidade tão em evidência atualmente.

Muito embora se verifique que o Sistema de Governança Eleitoral brasileiro apresenta indicadores expressivos em termos de autonomia e capacidade, o que nos leva a inferir que o processo eleitoral apresenta indicadores substanciais de lisura e confiabilidade, não é o que se evidencia ao verificarmos os dados relativos a eleições livres e justas, os quais são avaliados na perspectiva do eleitor.

O índice de confiabilidade do eleitor⁷ reduziu significativamente a partir das eleições de 2018, caindo de 2,87 em 2013 para 1,12 em 2018 e 1,08 em 2022. O que, em termos práticos, nos informa que o eleitor não confia no resultado das eleições,

⁵ Os índices utilizados pelo instituto se referem a Democracia Deliberativa, Democracia Igualitária, Democracia Eleitoral, Democracia Liberal e Democracia Participativa, notadamente, cada índice destes sendo composto por outros índices e diversas variáveis.

⁶ Dados retirados da Plataforma Varieties of Democracy (V-Dem). Disponível em <https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/>. Acesso em: 02 set. 2023.

⁷ Este indicador não segue o padrão de avaliação de 0 a 1 ponto, variando a pontuação brasileira de -1,21 em 1900 até 1,08 em 2022.

uma vez que a pergunta que fundamenta a variável se refere especificamente à percepção do eleitor quanto à realização de eleições livres e justas⁸.

Assim, a partir do apresentado, depreende-se que os ataques à credibilidade do processo eleitoral estão diretamente associados à percepção do eleitor em relação ao processo eleitoral.

Nesse sentido, fica claro o contraponto existente entre o Sistema de Governança Eleitoral e o efetivo processo eleitoral. Mesmo que diretamente associados, o primeiro apresenta altos níveis de autonomia e capacidade, enquanto o segundo apresenta uma crescente desconfiança.

Dentre os autores que tratam da temática, destaca-se Adam Przeworski (2020, p. 25), que defende que a falta de credibilidade dos processos eleitorais em todo o mundo indica sinais de crises na democracia.

O autor sustenta que os sinais verificados estão associados ao desgaste dos partidos tradicionais, indicando uma possível inversão de valores e de posicionamento; o fortalecimento de partidos populistas, caracterizados como nacionalistas e até mesmo xenofóbicos ou racistas; e, finalmente, o declínio no apoio à democracia, evidenciado em pesquisas que constataam o aumento das pessoas que julgam desimportante viver em uma democracia (Przeworski, 2020, p. 111).

Przeworski indica como possíveis causas para a crise democrática dois fatores: o primeiro ligado à economia e o segundo, à polarização política e social (Przeworski, 2020, p.131,132,141). O fator econômico estaria relacionado à estagnação de renda, à desigualdade e à pouca modalidade social, ao se verificar que

⁸ A Plataforma Varieties of Democracy (V-Dem) apresenta a seguinte descrição da *variável Eleições Livres e Justas*: Pergunta: Eleições livres e justas. Tendo em conta todos os aspectos do período pré-eleitoral, do dia das eleições e do processo pós-eleitoral, consideraria que estas eleições nacionais foram livres e justas? Esclarecimento: A única coisa que não deve ser considerada na codificação é a extensão do sufrágio (por lei). Assim, uma eleição livre e justa pode ocorrer mesmo que a lei exclua grupos significativos (uma questão medida separadamente). Respostas: Não, de nenhum modo. As eleições foram fundamentalmente falhas e os resultados oficiais tiveram pouco ou nada a ver com a “vontade do povo” (ou seja, quem se tornou presidente; ou quem ganhou a maioria legislativa). 1: Não, embora as eleições permitissem alguma competição, as irregularidades acabaram por afetar o resultado da eleição (ou seja, quem se tornou presidente; ou quem obteve a maioria legislativa). 2: Ambíguo. Houve concorrência substancial e liberdade de participação, mas também houve irregularidades significativas. É difícil determinar se as irregularidades afetaram ou não o resultado (conforme definido acima). 3: Sim, um pouco. Houve deficiências e algum grau de fraude e irregularidades, mas estas, em última análise, não afetaram o resultado (conforme definido acima). 4: Sim. houve algum erro humano e restrições logísticas, mas estas foram em grande parte involuntárias e sem consequências significativas.

os indicadores de desenvolvimento, mesmo em países desenvolvidos, estão em queda, impactando diretamente na população, em especial na classe trabalhadora.

O segundo fator apontado pelo autor é a polarização política e social, que divide a sociedade em grupos antagônicos e os distancia ideologicamente, criando uma sociedade que impede divergências.

Este antagonismo social resulta em verdades absolutas, mesmo em tempos de plena informação. De acordo com Przeworski, isso faz com que diferentes pontos de vista emerjam sobre um mesmo fato, quando vistos por pessoas ideologicamente distantes. Embora Przeworski formule hipóteses consistentes, o próprio autor reconhece que as conclusões não são substanciais (Przeworski, 2020, p. 150), podendo, nesta oportunidade, apenas inferir, que as intempéries econômicas e a polarização política que se delineou no Brasil desde 2018, podem ser aventadas como uma das hipóteses para a desconfiança no processo eleitoral e, conseqüentemente, no processo democrático brasileiro.

Nicolau, em seu prefácio a obra de Levitsky e Ziblatt, que impulsionou os estudos sobre o enfraquecimento da democracia em todo o mundo, reconhece que estamos atravessando, desde 2013, um momento turbulento que nos faz sentir que algo está fora da ordem em nossa democracia (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 07). Isso, conseqüentemente, indica a necessidade de avaliação também na perspectiva nacional.

A desconfiança eleitoral no Brasil, conforme defende Marcos Nobre, pode estar ligada ao presidencialismo de coalizção. Ele argumenta que a candidatura vencedora nas eleições de 2018 pode ser qualificada como uma "candidatura antissistema", citando que Celso Rocha de Barros Melo, indica que, desde 2013, o modelo nacional de coalizção deixou de funcionar (Nobre, 2022, p. 76-80).

As críticas ao sistema e ao presidencialismo de coalizção estão diretamente ligadas aos escândalos de corrupção evidenciados na política nacional. Destacando Avritzer (2016, p. 36-40), que o presidencialismo de coalizção teve sua crise iniciada em 2003, ao passo que o partido eleito ao não consolidar a maioria no congresso nacional, para garantir a governabilidade, optou por uma divisão assistemática dos ministérios, que culminou com a chamada crise do mensalão.

Meneguello (2013, p. 110), ao analisar pesquisa realizada em 2006, reconhece que o efeito econômico está diretamente associado à confiabilidade nas

instituições e na democracia, evidenciando os dados da pesquisa que mais de 70% dos entrevistados indicam que o Brasil é uma Democracia com grandes problemas.

Com estas breves considerações, pode-se concluir que os teóricos contemporâneos nos mostram que as democracias têm apresentado sinais de enfraquecimento, o que também se evidencia no Brasil. Em síntese, em decorrência das dificuldades econômicas que afetam a população, da polarização política e social e dos recorrentes escândalos de corrupção que resultam em perda de credibilidade das instituições, cabe-nos avaliar no presente trabalho se o modelo de governança eleitoral guarda relação com esta percepção social acerca das instituições, em especial do processo eleitoral.

O modelo democrático adotado para condução do presente trabalho é o defendido por Schumpeter (2017, p. 366), definido pelo autor como o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo.

O sistema institucional empregado no Brasil para se competir pelo voto e assegurar a legitimidade na tomada das decisões são as eleições. As eleições, ou o processo eleitoral, têm como objetivo a seleção de indivíduos qualificados pelo povo para condução dos processos de tomada de decisão inerentes à vida em sociedade.

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que as eleições e a democracia estão intrinsecamente ligadas. Na Democracia Representativa, atualmente vivenciada, as eleições são o pilar fundamental que a sustenta. Sartori (1994, p. 209) argumenta que as eleições constituem um elemento necessário, contudo, não suficiente para a democracia.

As eleições, segundo Przeworski (2021, p. 28), caracterizam-se como o mecanismo que assegura a essência da democracia representativa, ao permitir a necessária identificação entre governante e governado, a unidade entre o líder e os seguidores.

Portanto, o arcabouço teórico do presente trabalho tem como objetivo principal transmitir as diretrizes teóricas necessárias ao analisar a governança eleitoral brasileira à luz das teorias democráticas de maior relevância na ciência política. Desde logo, deve ficar claro que a governança eleitoral, o arranjo institucional que regula a concorrência pelo poder, definida assim pela literatura atual, congrega o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral.

Segundo Marcheti (2008), a temática da governança eleitoral é relativamente recente na literatura política e ganhou destaque a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais estadunidenses. Essa preocupação visava garantir que os resultados eleitorais das urnas fossem justos, transparentes e, sobretudo, aceitos pelos competidores políticos. Entre os precursores da temática destacam-se Mozaffar e Schedler (2002).

Mozaffar e Schedler (2002, p. 07-11), ao iniciarem os estudos acerca da governança eleitoral, propuseram incorporar diversos elementos que anteriormente eram tratados separadamente. Nessa perspectiva, a governança eleitoral passa a ser avaliada em três diferentes níveis: formulação de regras; aplicação de regras; e adjudicação das regras, os quais serão detalhamento tratados oportunamente.

Outrossim, o trabalho aborda os principais traços dos órgãos de administração eleitoral, *electoral management bodies*, como instrumentos de governança eleitoral, apresentando três modelos referenciais ao redor do mundo (independente, governamental e misto), além de expor às atribuições constitucionais dos órgãos de administração eleitoral da América Latina, uma vez que em alguns países o modelo de governança se assemelha ao adotado no Brasil.

Superados estes aspectos, após ser traçada a síntese histórica da Justiça Eleitoral, com avaliação de seu papel na governança e, da legislação eleitoral, busca-se compreender o regimento jurídico eleitoral brasileiro em comparação a outros países da América Latina.

Finalmente, considerando os dados da justiça eleitoral, pretende-se verificar a hipótese de que há uma crescente atuação jurisdicional da justiça especializada no processo eleitoral, em especial a partir da edição da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da “Ficha Limpa”), o que pode resultar em um possível impacto no desfecho eleitoral, alterando o resultado das urnas.

A avaliação analisará os dados obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral com objetivo de se descrever as principais tendências da atuação da Justiça Eleitoral.

O recorte do trabalho levará em consideração os pleitos eleitorais realizados entre os anos de 2002 e 2022, com avaliação comparada entre os pleitos de dez anos antes e dez anos depois da edição da Lei Complementar n.º 135/2010, a qual ampliou as hipóteses de inelegibilidade, restringindo a participação de atores considerados ímprobos.

Em linhas gerais, o presente trabalho objetiva demonstrar a importância da governança eleitoral para assegurar a integridade e a confiança do eleitor, além de diferenciar a governança eleitoral brasileira dos modelos existentes no mundo, compreendendo por quais razões há uma concentração de suas dimensões na Justiça Eleitoral.

2 GOVERNANÇA ELEITORAL

2.1 ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

As eleições, o mecanismo encontrado para solucionar as disputas pelo poder, conferindo legitimidade e alternância de poder, ao menos nos regimes democráticos, notadamente exprimem a ideia de conflito, divergência de posicionamento ou falta de unanimidade. A legitimidade do processo eleitoral exige confiança que, por sua vez, exige integridade, como foi elucidado de forma introdutória no presente trabalho. No Brasil, os indicadores de integridade eleitoral são elevados, em contraponto à percepção do eleitor à confiabilidade das eleições.

Para Lopes (2019, p. 3), governança é o exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. Associada à capacidade governativa, vem a noção de bom governo, o que seria essencial para um desenvolvimento de políticas públicas e preceitos igualitários de legalidade. Esse pressuposto de “bom governo” é incorporado no Brasil, de modo que o termo “governança” passa a integrar a agenda de discussão brasileira a partir da década de 1990. De acordo com Lopes (2019, p. 3), o conceito de governança passa a ser utilizado sobre outros aspectos que não apenas as funções gerenciais e administrativas do Estado, incluindo a governança eleitoral (*electoral management*), entendida como um conjunto de regras e instituições que definem a competição político-partidária.

Neste sentido, segundo Marcheti (2008, p. 866), acentua-se a relevância da governança eleitoral, ou seja, do arranjo institucional que regula a concorrência pelo poder, compreendido pelo conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral. O primeiro modelo de organização e administração eleitoral adotado concentrava todas as prerrogativas no executivo, em que o Monarca convocava os representantes do reino e ainda reconhecia os eleitos. Posteriormente, surge o modelo denominado por Lehoucq (2002, p. 36-38) como modelo clássico, no

qual a organização cabe ao executivo e o controle ao legislativo. Em seguida, como nos ensina Oliveira (2009, p. 31-32), três variações vieram a ser desenvolvidas ao longo do tempo:

- A. jurisdição ordinária ou modelo inglês, em que o controle das eleições é responsabilidade de juízes ordinários, pertencentes ao respectivo Poder Judiciário;
- B. jurisdição especializada, na qual a qualificação das eleições é competência de um ramo especializado em matéria eleitoral pertencente ao Poder Judiciário, como ocorre no Brasil, ou organizadas como um quarto poder, como ocorre na Costa Rica;
- C. jurisdição constitucional ou modelo austríaco, o qual confere a um tribunal constitucional a decisão sobre os respectivos meios de impugnação eleitoral, embora em combinação com outros meios de impugnação prévios de caráter também jurisdicional ou, inclusive, de natureza política.

Para Oliveira (2009, p. 31-32), a evolução dos órgãos de administração eleitoral parte inicialmente da premissa de separação dos poderes e posteriormente convergiu para autonomia, uma vez que os parlamentos se mostravam parciais e interessados nos resultados da verificação de poderes, se posicionando muitas vezes em desencontro a lisura do processo eleitoral. Os vereditos apresentavam forte tendência a beneficiarem as correntes majoritárias.

Para Marcheti (2008, p. 866), a temática da governança eleitoral é relativamente recente na literatura política e ganhou destaque a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais estadunidenses, passando a ser caracterizada como o conjunto de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral, operando em três diferentes níveis, os quais passam a ser objeto de detida apreciação.

2.2 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL

A Governança Eleitoral tornou-se um elemento essencial para estabilização democrática, segundo López-Pintor (2000, p. 12). O termo “governança” nasce com uma conotação de neutralidade que é transferida para a expressão “governança eleitoral” e, conseqüentemente, é contemporizada para a percepção da relação entre

o Poder Judiciário e os aspectos gerenciais do modelo de governança eleitoral brasileiro.

Marcheti (2002, p. 7), pioneiro no estudo da governança eleitoral no Brasil, se vale dos ensinamentos de Mozaffar e Schedler para exprimir o conceito de governança eleitoral:

Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras [*rule making*], aplicação das regras [*rule application*] e adjudicação das regras [*rule adjudication*] (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 07).

Segundo Marcheti (2008, p. 868), a governança eleitoral conduzida por um órgão de administração eleitoral adequado pode garantir a credibilidade dos resultados eleitorais, pacificando as disputas pelo poder. O que remete às lições de Mozaffar e Schedler (2002, p. 05), que ponderam que uma governança eleitoral adequada às eleições limpas e à salvaguarda da “verdade das urnas” é importante não apenas para a legitimidade dos eleitos, mas também para a estabilidade do regime, a aceitação dos resultados pelos diferentes competidores e a pacificação do processo político.

Borba Barreto (2015, p. 191-192), também ao apreciar as lições de Mozaffar e Schedler (2002, p. 11-12), defende que os autores se posicionam seguindo os termos da assertiva de Przeworski de que “a tarefa central da governança eleitoral é institucionalizar a incerteza democrática” (Przeworski, 1984 *apud* Borba Barreto, 2015, p. 191-192). Ou seja, garantir a existência de regras claras, as quais são aplicadas com isenção e transparência, e que por isso subsidiam a livre disputa e sustentam a credibilidade do processo eleitoral como um todo.

Neste contexto, como já destacado, na conceituação de Mozaffar e Schedler (2002, p. 08), a governança eleitoral se desdobra em três dimensões, ou fases distintas, ou ainda, dimensiona os atores e instituições que serão responsáveis pela elaboração de regras, leis e resoluções que moldarão o processo eleitoral (*rule making*). Segundo Franca (2019, p. 54), temos as instituições e atores responsáveis pela implementação das normas, pela gestão da eleição e pela fiscalização dos participantes (*rule administration*); e os atores e instituições responsáveis pelo julgamento de eventuais contendas que existirem durante o pleito (*rule adjudication*).

Com estas considerações introdutórias, passamos a apreciar as dimensões inerentes a governança eleitoral com aplicação na governança eleitoral evidenciada no Brasil.

2.2.1 RULE MAKING – A FORMULAÇÃO DAS REGRAS ELEITORAIS

A primeira dimensão a ser analisada é o *rule making*, que se refere à escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, segundo Marcheti (2008, p. 867), a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Nesta etapa, também são definidas algumas regras políticas, como as regras de (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições.

Para Borba Barreto (2015, p. 192), o *rule making*, notadamente deve ser promovido antes da realização do processo eleitoral propriamente dito, haja vista que estrutura a disputa. Nesse sentido, a existência de um consenso em torno da razoabilidade das regras é condição necessária para a disposição dos jogadores para participar do pleito e aceitar o resultado que ele apresentar.

No Brasil, as regras que norteiam o processo eleitoral estão alicerçadas na Constituição Federal, a qual assegura que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Para Ramayna (2011, p. 03-04) e Gomes (2012, p. 08), a Constituição Federal assegura os direitos políticos, ou seja, o direito do cidadão de votar, ser votado e ser investido em um cargo público, estando estas prerrogativas inseridas no rol dos direitos fundamentais.

O texto constitucional prevê as regras de alistamento eleitoral (art. 14 §§1º e 2º), condições de elegibilidade (art. 14 §2º), regras gerais de inelegibilidade (art. 14 §§ 4º a 9º), a previsão de impugnação de mandatos eletivos (art. 14 §§ 10 e 11) e de cassação de direitos políticos (art. 15), assim como do prazo para edição das normas complementares necessárias as eleições (art. 16) e, finalmente, acerca da criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (art. 17).

A Constituição Federal também prevê a existência de tribunais e juízes eleitorais, cujas organização e competências serão disciplinas em Lei Complementar

(artigos 118 a 120), com maior destaque no tópico seguinte, visto que se refere à aplicação das regras do processo eleitoral e não à sua definição.

Retornando à definição das regras do processo eleitoral, as normas acerca das inelegibilidades, ou seja, dos impedimentos para ocupação de cargos políticos eletivos, estão consignadas em Lei Complementar, qual seja, a Lei Complementar n.º 64/1990, alterada pela Lei Complementar n.º 135/2010, a qual aumentou os prazos de inelegibilidade e suas hipóteses. Uma das hipóteses aventadas no presente trabalho, a de que a edição desta Lei resultou em uma crescente atuação da Justiça Eleitoral, o que será objeto de apreciação futura.

As normas eleitorais também estão presentes na legislação ordinária, merecendo destaque a Lei n.º 4.737/1965, que institui o Código Eleitoral, reunindo regras destinadas a assegurar o exercício, a qualquer cidadão brasileiro, dos direitos políticos de votar e de ser votado, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e as causas de inelegibilidade existentes.

A Lei n.º 9.096/1995 complementa o texto constitucional disciplinando as regras para a criação, organização, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, o sistema representativo, o pluripartidarismo e o regime democrático.

QUADRO 1 - Legislação Eleitoral

Legislação		Disposições	Objeto
Constituição Federal	CF 1988	Alistamento eleitoral; Elegibilidade; Impugnação de mandatos eletivos; Cassação de direitos políticos; Partidos Políticos; Órgãos da Justiça Eleitoral; Composição do Tribunal Superior Eleitoral - TSE; Composição dos Tribunais Regionais Eleitorais; Competências dos Tribunais Regionais Eleitorais e dos juízes eleitorais	Direitos Políticos Fundamentais
Código Eleitoral	Lei 4.737/1965 ⁹	Organização da Justiça Eleitoral; Alistamento Eleitoral; Sistema Eleitoral ¹⁰ ; Propaganda Eleitoral; Recursos Eleitorais; Crimes Eleitorais	Organizar e assegurar o exercício de direitos políticos

⁹ A Lei n.º 4.737/1965 foi alterada pelas Leis 4.961/1966, 6.018/1974, 6.055/1974, 6.336/1976, 6.534/1978, 6.553/1978, 6.978/1982, 6.989/1982, 7.015/1982, 7.179/1983, 7.191/1984, 7.332/1985, 7.434/1985, 7.663/1988, 7.914/1989, 7.977/1989, 8.037/1990, 8.868/1994, 9.041/1995, 9.504/1997, 10.226/2001, 10.732/2003, 12.891/2013, 13.105/2015, 13.165/2015, 13.488/2017, 13.834/2019, 13.877/2019, 14.192/2021, 14.211/2021, 14.690/2023, Lei Complementar 86/1996, Decreto Lei 1.064/1969 e 1.538/1977

¹⁰ A regulamentação do sistema eleitoral brasileiro envolve o registro de candidaturas, o sigilo do voto, as normas relativas a representação proporcional, assim como todas as disposições alusivas aos procedimentos de votação, apuração dos votos, impugnações e recursos.

			precipuaente os de votar e ser votado
Lei das Inelegibilidades	LC 64/1990 ¹¹	Hipóteses de inelegibilidade; Prazos de cessação	Impedimentos para ocupação de cargos eletivos
Lei dos Partidos Políticos	Lei 9.096/1995 ¹²	Criação e Registro; Organização e Funcionamento; Normas Estatutárias; Filiação; Fidelidade; Fusão, Incorporação e Extinção; Financiamento e Prestação de Contas; Propaganda;	Partidos Políticos
Lei das Eleições	Lei 9.504/1997 ¹³	Período das Eleições; Regras para reconhecimento dos vencedores; Coligações e Federações; Escolha dos Candidatos; Registro de Candidaturas; Financiamento Eleitoral e Prestação de Contas; Pesquisas Eleitorais; Propaganda Eleitoral; Sistema Eletrônico de Votação e Totalização dos Votos; Condutas Vedadas aos Candidatos	Normas específicas às eleições e período eleitoral

FONTE: O autor (2024).

Finalmente, a Lei n.º 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, estabelece as normas específicas para realização das eleições, tratando das regras relativas ao registro das candidaturas, financiamento das campanhas, possibilidade de coligações, propaganda eleitoral, pesquisas, sistema de votação, condutas durante o processo eleitoral, fiscalização das eleições, assim como crimes eleitorais que possam ser constatados durante o processo eleitoral. A Lei das Eleições ainda faculta ao Tribunal Superior Eleitoral a possibilidade de edição de normas regulamentares para fiel cumprimento da Lei e execução do processo eleitoral.

Posto isto, depreende-se que as normas que regulamentam o processo eleitoral brasileiro, a partir da Constituição Federal, estão distribuídas em diversos níveis da legislação: complementar, ordinário e regulamentar. A partir disso, infere-se que, e será mais bem verificado ao se apreciar as demais dimensões da governança eleitoral, que no Brasil, a organização, execução, aplicação das regras e resolução de conflitos estão concentradas na Justiça Eleitoral.

¹¹ A Lei Complementar n.º 64/90 foi alterada pela Lei Complementar n.º 81/1994 e pela Lei Complementar n.º 135/2010.

¹² A Lei n.º 9.096/1995 foi alterada pelas Leis 9.259/1996, 9.504/1997, 9.693/1998, 12.034/2009, 12.875/2013, 12.891/2013, 13.107/2015, 13.165/2015, 13.487/2017, 13.488/2017, 13.831/2019, 13.877/2019, 14.063/2020, 14.192/2021, 14.208/2021, 14.291/2022.

¹³ A Lei n.º 9.504/1997 foi alterada pelas Leis 9.840/1999, 10.408/2002, 10.740/2003, 11.300/2006, 12.034/2009, 12.350/2010, 12.875/2013, 12.891/2013, 13.165/2015, 13.487/2017, 13.488/2017, 13.877/2019, 13.878/2019, 14.208/2021, 14.211/2021, 14.356/2022.

2.2.2 RULE APPLICATION – A APLICAÇÃO DAS REGRAS ELEITORAIS

Para Marcheti (2008, p. 867), em *rule application*, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral. Por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral.

O *rule application* envolve a “implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral” e engloba procedimentos que: antecedem a votação, como o credenciamento dos eleitores e dos próprios competidores; perpassam a coleta dos votos; e se encerram com a contagem desses sufrágios; a publicação dos resultados e a diplomação dos eleitos. Para Borba Barreto (2015, p. 192-193), três são os desafios: obter eficiência administrativa para empreender a difícil e complexa tarefa de promover um pleito; apresentar neutralidade política; e promover prestação de contas das decisões.

Ao verificarmos as principais atividades relativas à administração, organização e execução do processo eleitoral brasileiro, a partir das funções prioritárias definidas por Marcheti, verificamos que elas estão concentradas na Justiça Eleitoral.

O registro dos eleitores¹⁴, candidatos¹⁵ e partidos¹⁶ é de responsabilidade da Justiça Eleitoral. Do mesmo modo no que se refere às condições materiais para realização de eleições, como distribuição de urnas e dos responsáveis pela atuação antes, durante e depois as eleições, cuja realização atualmente ocorre por meio de sistema eletrônico de votação, conforme permissivo do artigo 59 da Lei n.º 9.504/1997¹⁷.

¹⁴ BRASIL. Lei n.º 4.737/1965 Artigos 42 a 44.

¹⁵ BRASIL. Lei n.º 9.507/1997 Artigo 11.

¹⁶ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 17, § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

¹⁷ BRASIL. Lei n.º 9.504/1997. Art. 59. A votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o Tribunal Superior Eleitoral autorizar, em caráter excepcional, a aplicação das regras fixadas nos arts. 83 a 89.

A contagem dos votos e divulgação dos resultados do processo eleitoral, também são de responsabilidade da Justiça Eleitoral. A Lei Complementar n.º 35/1979 dispõe que para a apuração de eleições, constituir-se-ão Juntas Eleitorais, presididas por Juízes de Direito, e cujos membros, indicados conforme dispuser a legislação eleitoral, serão aprovados pelo Tribunal Regional Eleitoral e nomeados pelo seu Presidente¹⁸. Oportuno mencionar também que compete à Justiça Eleitoral garantir a publicidade e integridade das eleições, incluindo o treinamento e realização de campanhas educativas¹⁹.

2.2.3 RULE ADJUDICATION – A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS ELEITORAIS

Pelo *rule adjudication* temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores. Para Marcheti (2008, p. 567), o contencioso eleitoral tem o escopo de julgar e solucionar os litígios, garantir aplicação de todas as normas do processo eleitoral e assegurar a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.

Em síntese, o *rule adjudication*, envolve a solução dos litígios entre os competidores e ocorre antes, durante e depois da votação, visto que eles podem surgir em qualquer dessas etapas. O controle do procedimento eleitoral não se restringe ao contencioso, mas o abrange, haja vista que muitas atividades implicam fiscalizar a aplicação das regras em sua dimensão administrativa, sem que seja necessária a existência de litígio entre os competidores (Borba Barreto, 2015, p. 193).

Antes das considerações acerca da competência resolutiva, deve ser destacada brevemente a fiscalização administrativa evidenciada no Brasil, de caráter preventivo. Por exemplo, na fiscalização por amostragem das urnas eletrônicas²², a qual, notadamente, é de responsabilidade da Justiça Eleitoral.

No que tange à resolução dos conflitos decorrentes do processo eleitoral, o Código Eleitoral, Lei n.º 4737/196520, é claro ao estabelecer que compete a estrutura que compreende a Justiça Eleitoral, processar e julgar todas as demandas que eventualmente se apresentem, em suas respectivas esferas de competência.

¹⁸ BRASIL. Lei Complementar n.º 35/1979. Artigo 11, §2º.

¹⁹ Os artigos 16, 41, 41-A e 59, § 7º da Lei n.º 9.507/1997 são exemplos de ações de publicidade, manutenção da integridade e de atuação educativa da Justiça Eleitoral, respetivamente.

²⁰ BRASIL. Lei n.º 4737/1965 Artigos 22, 29 e 35.

As demandas envolvem desde eventuais controvérsias acerca de preenchimento de requisitos de elegibilidade e inelegibilidade, nos termos da Lei Complementar n.º 64/1990 e seus desdobramentos; demandas relativas à captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei n.º 9.504/1997), propaganda irregular (art. 40-B da Lei n.º 9.504/1997); prestação de contas de financiamento (art. 20 da Lei n.º 9.504/1997); crimes eleitorais, entre outras.

2.2.4 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL – CONCLUSÕES

A partir de todo o exposto, verifica-se que a Justiça Eleitoral, se encontra presente nas três dimensões da governança eleitoral brasileira, exercendo uma função regulatória complementar no processo de elaboração das normas eleitorais; atuando diretamente no processo de organização e execução das eleições; assim como sendo responsável pela fiscalização e resolução de eventuais conflitos decorrentes das eleições.

A notoriedade da Justiça Eleitoral, se acentua quando suas decisões apresentam impacto no resultado eleitoral, não expressando a vontade do eleitor, como nas hipóteses de cassação de candidatos eleitos, ganhando grande repercussão midiática, ou quando extrapolam a esfera jurisdicional, usurpando as competências legislativa e executiva.

A atuação além dos limites da atuação jurisdicional, em virtude da atuação da Justiça Eleitoral nas três dimensões da governança eleitoral, dificulta a percepção. Contudo, Gregório (2022, p. 98-99) defende que o ativismo judicial está presente no Brasil, sob o argumento de que a Constituição de 1988 está alicerçada em direitos fundamentais cujo poder Judiciário também tem o dever de buscar a garantia destes. Do mesmo modo, reconhecendo o ativismo judicial, Fonseca e Couto (2018, p. 826), defendem que o problema do ativismo é de cunho interpretativo, sendo necessário averiguar se a intervenção do judiciário ocorre dentro dos limites constitucionais.

Marchetti e Cortez (2009, p. 425) citam como exemplo para o tema a decisão do Tribunal Superior Eleitoral acerca da verticalização das coligações eleitorais, a qual mudou o padrão de competição eleitoral do Brasil, o que resultou na edição de uma emenda à Constituição Federal pelo Congresso Nacional como resposta à decisão.

O posicionamento dos autores evidencia que mesmo quando no exercício de sua função jurisdicional, as decisões da Justiça Eleitoral afetam a competição, alterando regras que deveriam ser elaboradas pelo legislativo, inobstante o poder regulamentar, o qual não se deve deixar de frisar, é complementar, a partir das diretrizes constitucionais e legais.

Zauli (2011, p. 259) argumenta que o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil, que atribui à Justiça Eleitoral prerrogativas jurisdicionais sobre todos os processos eleitorais, tem contribuído para a ocorrência de manifestações contrárias à manutenção do atual modelo de governança eleitoral. De acordo com o autor, compete à defesa da integridade dos processos eleitorais no âmbito de nosso Estado Democrático de Direito, cuja defesa dessa integridade significa, em nossa ordem constitucional, a defesa da igualdade de chances entre os participantes dos processos eleitorais.

2.3 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL AO REDOR DO MUNDO

A partir do todo tratado nos tópicos anteriores, podemos concluir que o modelo de administração eleitoral do Brasil está concentrado na Justiça Eleitoral. A Constituição Federal lhe instituiu e dotou de poderes especificamente para organizar, administrar e processar as controvérsias do processo eleitoral, o que, de acordo com Oliveira (2009, p. 31-32) indica uma jurisdição especializada, na qual a qualificação das eleições é competência de um ramo especializado em matéria eleitoral pertencente ao Poder Judiciário.

Franca (2020, p. 116) destaca que a administração eleitoral envolve as relações pelas quais são atribuídos poderes às instituições para que possam utilizar políticas públicas e recursos destinados a gerir as eleições. Isso exige um volume expressivo de tarefas e procedimentos, o que leva à profissionalização e à legitimação do sistema e do processo eleitoral. Uma eleição mal gerida aumenta a desconfiança do eleitor, mesmo em democracias já consolidadas.

Marcheti (2008, p. 870) a partir de dados obtidos junto ao IDEA²¹ e do estudo de López-Pintor (2000), os quais, definiram alguns critérios comuns para que

²¹ O Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA Internacional) é uma organização intergovernamental que apoia a democracia em todo o mundo, tendo como missão

pudessem levar adiante um estudo comparado, partindo da premissa de que a função comum a todos os órgãos de administração eleitoral se refere a prerrogativa de administrar, operacionalizar, gerenciar e tomar decisões administrativas e logísticas para a realização das eleições, resumiu os modelos de administração em dois grandes grupos.

Segundo Marcheti (2008, p. 870-872), o primeiro de acordo com a posição institucional: governamental, independente, duplamente independente ou mista. O segundo grupo diz respeito ao vínculo institucional: carreira, partidário, especializado ou combinado.

A partir dos estudos de Marcheti (2008) e Franca (2020), podemos sintetizar os modelos de administração eleitoral nos Quadros 2 e 3 a seguir.

QUADRO 2 - Modelos de Administração Eleitoral de acordo com a posição institucional

Modelo	Características	Países que adotam
Governamental	Vinculado ao Poder Executivo	Comum em alguns países da Europa, como Alemanha, Áustria, Itália, no Reino Unido, na Suécia e na Suíça, bem como no Sul da Ásia e do Pacífico
Independente	Não vinculado ao executivo. Existe uma comissão ou um tribunal responsável pela gestão das eleições. Independente das ingerências governamentais, não possui um poder de nomeação ou afastamento de seus membros	Majoritariamente, países recém ingressos na democracia, com especial destaque aos da América Latina, bem como Austrália, Canadá e Israel
Duplamente Independente	Dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um seja o responsável por administrar e executar o processo eleitoral (<i>rule application</i>), o outro tenha a prerrogativa de decidir sobre contencioso eleitoral (<i>rule adjudication</i>).	Presente em países como Botswana, Chile, Colômbia, Moçambique e Peru, entre outros
Misto	Dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o outro independente (basicamente atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística).	Usualmente conhecido como modelo francês. Também pode ser encontrado em boa parte da Europa como na Espanha, França, Holanda e Portugal, além de países africanos, a maioria ex-colônias francesas, e outros países esparsos como Argentina, Japão, Nova Zelândia e Turquia.

FONTE: (MARCHETI, 2008, p. 871).

promover a democracia em todo o mundo, como uma aspiração humana universal e um facilitador do desenvolvimento sustentável, através do apoio à construção, ao fortalecimento e à salvaguarda de instituições e processos políticos democráticos a todos os níveis.

QUADRO 3 - Modelos de Administração Eleitoral de acordo com o vínculo institucional

Modelo	Características	Países que adotam
Carreira	Todos os seus membros mantêm vínculos com o Poder Executivo	Países que adotam o sistema Governamental
Partido	Todos os seus membros mantêm vínculos com partidos políticos	Colômbia, Eslováquia e Israel
Especializado	Nenhum de seus membros mantêm vínculos com partidos políticos	Esse é o modelo majoritário em países que adotam o modelo independente, como Austrália, Canadá, Índia e Coréia do Sul.
Combinado	Parcela dos membros mantêm vínculos com partidos políticos, outra parcela não mantém	Bulgária, Equador, Rússia e Uruguai

FONTE: Franca (2020, p. 122-123) e Marcheti (2008, p. 872).

A partir dos quadros constata-se que a governança eleitoral brasileira, de fato, é exercida pela Justiça Eleitoral, caracterizando-se como um modelo independente e especializado.

O modelo independente é o mais frequentemente empregado pelos países. De acordo com os dados mais recentes publicados em 2024 pelo IDEA, os modelos de administração eleitoral mais empregados são o independente (67%), o governamental (18%) e o misto (14%), os quais passam a ser objeto de breve abordagem (ver Tabela 1).

TABELA 1 – Quantitativo de Países por Modelo de Administração Eleitoral (IDEA)

Modelo de administração eleitoral	América (%)		Europa (%)	Ásia (%)	África (%)	Oceania (%)	Total (%)
	América Latina (%)	Total América (%)					
Independente	19 (95,0%)	28 (73,7%)	20 (44,4%)	35 (74,5%)	41 (77,4%)	10 (62,5%)	234 (67,3%)
Misto	1 (5,0%)	4 (10,5%)	8 (17,8%)	4 (8,5%)	11 (20,8%)	1 (6,3%)	281 (14,1%)
Governamental	-	6 (15,8%)	17 (37,8%)	5 (10,6%)	1 (1,9%)	5 (31,3%)	34 (17,1%)
Sem eleições Nacionais	-	-	-	3 (6,4%)	-	-	3 (1,5%)
Total	20	38	45	47	53	16	199

FONTE: International IDEA (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance); Electoral Management Design Database; Model of electoral management; https://www.idea.int/data-tools/data/region?political_entity=142722&database_theme=308 (2024).

2.3.1 O MODELO INDEPENDENTE: A GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRA

O modelo independente pressupõe, essencialmente, que os órgãos de governança detenham a capacidade de autodeterminação do gerenciamento dos

processos de disputa eleitoral. Isto significa que devem estar constituídos não só como entidades estruturalmente autônomas em relação aos governos e parlamentos, mas, também, que estejam simultaneamente dotados de independência formal (*de jure*) e material (*de facto*) para a direção dos pleitos. Esta última, por sua vez, segundo Barreto (2020, p. 36), implica na tríplice autonomia dos órgãos de governança eleitoral, nas esferas funcional, orgânica e financeira.

A independência formal se resume a autonomia com relação ao governo, poder executivo e legislativo, e ocorre mediante a previsão normativa específica da legislação de cada país, por meio de normas constitucionais como no Brasil e no Chile, segundo Barreto (2020, p. 37), ou infraconstitucionais, como no Canadá.

Por outro lado, Barreto 2020, p. (39) caracteriza a independência material como o conjunto de mecanismos que asseguram sua execução diretiva, compreendidas como autonomia funcional, organizacional e financeira, que podem ser traduzidas sinteticamente, como a autonomia de gestão de todas as suas atribuições; de organização estrutural e funcional, inclusive no que tange a seleção de seus componentes administrativos; assim como de autonomia financeira, com previsão de orçamento próprio.

Como será mais detalhadamente explorado adiante, a governança eleitoral no Brasil nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral, conforme ressalta Marcheti (2008, p. 880-881), sendo o Brasil um dos precursores do modelo independente.

O que nos cabe destacar nesta oportunidade se refere ao traço marcante do modelo brasileiro, como já evidenciado anteriormente neste trabalho, que verifica que a governança eleitoral está concentrada na Justiça Eleitoral. Esta, apesar de possuir autonomia, integra os quadros do Poder Judiciário em nossa ordem constitucional.

A parte inicial do presente capítulo demonstra de forma inconteste que a Justiça Eleitoral está presente nas três dimensões da governança eleitoral, como definido pela doutrina especializada. Além disso, é importante complementar neste momento a chamada “regra da interseção”, assim denominada por Vitor Marcheti.

Conforme afirma Marcheti (2008, p. 881), o modelo brasileiro concede à Justiça Eleitoral não apenas responsabilidades administrativas e executivas no processo eleitoral, mas também o poder de decidir sobre disputas eleitorais. Esta atribuição pode ser vista como um sinal de desconfiança no nosso modelo de

governança, uma vez que o Judiciário é concebido para permanecer imune aos interesses político-partidários, atuando como um moderador das forças majoritárias.

O modelo brasileiro, portanto, integrado ao Poder Judiciário²², assegura que os dirigentes máximos das juntas e tribunais eleitorais sejam membros deste Poder. Eles exercem suas funções administrativas, regulatórias e, naturalmente, de ordem jurídica eleitoral. Especificamente, são responsáveis pela resolução de conflitos, conforme disciplinam em conjunto a Lei Complementar n.º 35/1979 e a Resolução nº 4.510/1952 com suas atualizações, que estabelecem o regimento interno do Tribunal Superior Eleitoral, servindo de parâmetro aos tribunais estaduais.

É importante mencionar que, ao se verificar as competências do Tribunal Superior Eleitoral e de seu Presidente, facilmente se verifica a sua independência material, estando revestidos de autonomia organizacional, administrativa e financeira.

Não obstante, a notória autonomia da Justiça Eleitoral como órgão de governança aparentemente apresente indiscutíveis virtudes, uma crítica contumaz ao sistema é identificada por Franca (2020, p. 128). Ele observa que, embora haja um corpo administrativo permanente de servidores na Justiça Eleitoral, a rotatividade de seu corpo de magistrados, conforme o art. 10 da LC 35/1979, resulta em insegurança jurídica advinda de uma constante alteração de interpretações das normas.

2.3.2 O MODELO GOVERNAMENTAL

A administração eleitoral será governamental quando estiver vinculada ao Poder Executivo. Esta vinculação geralmente está associada ao Ministério do Interior ou da Justiça, como é, por exemplo, na Alemanha, na Áustria, nos Estados Unidos, na Itália, no Reino Unido, na Suécia e na Suíça.

Na Alemanha, a administração do processo eleitoral é conduzida pelo Diretor Eleitoral Federal e à Comissão Eleitoral Federal. O Diretor Eleitoral Federal é nomeado pelo Ministro do Interior e escolhe os outros seis membros da Comissão Eleitoral Federal. Esse processo é replicado nos Estados e nos Distritos. A recepção dos votos é atribuição de uma Mesa Eleitoral, normalmente escolhida pelos Municípios. Segundo Guerzoni Filho e Soares (2000), eventuais controvérsias

²² BRASIL, Lei Complementar n.º 35/1979. Art. 1º - O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos: (...) V - Tribunais e Juízes Eleitorais.

decorrentes do processo eleitoral são de responsabilidade da Corte Constitucional Federal, sendo que o Parlamento é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos, no caso das eleições federais.

Na Itália, a administração eleitoral é feita a partir dos governos locais ou comunais, encarregados do recrutamento eleitoral. Em cada comuna, há uma comissão composta por representantes políticos locais que fiscaliza essa ação. Essa fiscalização é também feita pela Junta Comunal. Os trabalhos de recepção e contagem dos votos são feitos pela Comissão Eleitoral Comunal, fiscalizada pela Comissão Eleitoral Circunscricional, presidida sempre por um magistrado, o Presidente da Corte de Apelação. Segundo Guerzoni Filho e Soares (2000), o contencioso é decidido pelas Cortes de Apelação em primeira instância e pelo Tribunal de Cassação, não havendo justiça especializada em matéria eleitoral. Nas eleições para o Parlamento, este órgão é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos.

Na França, a administração das eleições fica a cargo das prefeituras (*mairies*), desde a elaboração das listas eleitorais até a recepção e processamento dos votos. A correção das listas é checada mediante um fichário geral de eleitores elaborado pelo Instituto Nacional da Estatística e dos Estudos Econômicos. O Governo Nacional é responsável, entretanto, pelas despesas decorrentes do processo eleitoral. Segundo Guerzoni Filho e Soares (2000), a atividade jurisdicional, em senso estrito, cabe ao juiz da eleição e, em segunda instância, à Corte de Cassação. Entretanto, o Conselho Constitucional, composto por nove membros, três escolhidos pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembleia Nacional e três pelo Presidente do Senado, é encarregado de decidir, em última instância, sobre a qualificação dos eleitos, nas eleições para o parlamento.

Na Finlândia, a administração do processo eleitoral é conduzida pelo Ministério da Justiça. Cada circunscrição eleitoral conta com uma Comissão Eleitoral Distrital, encarregada de homologar as listas de candidatos elaborada pelos partidos políticos. A estrutura ainda conta com uma Comissão Eleitoral em cada Município e com as mesas eleitorais. Segundo Guerzoni Filho e Soares (2000), o contencioso eleitoral é decidido pelo Poder Judiciário, inexistindo justiça eleitoral especializada.

A partir dos exemplos citados, nota-se que o modelo governamental concentra suas atividades no Poder Executivo, sendo as atribuições e competências estabelecidas a partir do sistema eleitoral adotado em cada país.

2.3.3 O MODELO MISTO: A JUNTA ELEITORAL CENTRAL DA ESPANHA

O modelo de administração eleitoral será misto quando incluir dois organismos com funções distintas. Um deles é governamental, com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral. O outro independente e atua principalmente na implementação do processo eleitoral, sendo responsável pela logística, conforme descrito por Marcheti (2008, p. 871).

Para melhor compreensão, nos valeremos do modelo adotado na Espanha, cujo modelo de administração eleitoral, seguindo o padrão francês, desenvolveu uma administração eleitoral complexa. As eleições são administradas pelo ministério do Interior e supervisionados por um órgão colegial composto por juízes e professores de Direito, Ciência Política e Sociologia designados pelo Parlamento com o consenso dos partidos políticos. A Junta Eleitoral se divide em várias Juntas de acordo com critérios geográficos. Segundo Bessa (2020, p. 55) e Santolaya (2012, p. 45-46), no sistema espanhol se verifica que a atividade material da organização das eleições corresponde à administração governativa, fundamentalmente atribuída ao Ministério do Interior.

Para López-Pintor (2000, p. 181), a parcela referente a resolução de eventuais conflitos ou controvérsias decorrentes do processo eleitoral é de responsabilidade da Junta Eleitoral Central. A Junta Eleitoral Central se desdobra em uma série de juntas em diferentes níveis, responsáveis por, como mencionado, responder reclamações e irregularidades durante o processo eleitoral.

Em linhas gerais, facilmente se verifica que no modelo espanhol, parte das atribuições são conferidas ao governo, enquanto outras, especificamente no que se refere a etapa do *rule adjudication*, de acordo com Santolaya (2012, p. 58-59), são de responsabilidade da Junta Central. O modelo espanhol foi escolhido como referência, pois é reconhecido como um modelo de funcionalidade satisfatória, com grande margem de confiança.

Santolaya (2012, p. 58), ao discorrer acerca do modelo de administração eleitoral espanhol, enfatiza que as decisões das Juntas Eleitorais raramente são discutidas no Poder Judiciário pela soma de dois elementos.

O primeiro deles, e sem dúvida o mais importante, é a consolidação na opinião pública e nas forças políticas de nosso procedimento eleitoral, de maneira que a Junta Eleitoral Central se converteu em um indiscutido árbitro

do sistema. O segundo é que, com exceção dos recursos sobre proclamação de candidatos e proclamação de eleitos, que têm seus próprios mecanismos previstos na LOREG (*Ley Orgánica del Régimen Electoral General*) com prazos excepcionalmente rápidos para que todos os conflitos sobre proclamação de candidatos se resolvam antes do início da campanha eleitoral e os de proclamação de eleitos antes da constituição das instâncias representativas, em todas as demais hipóteses, como por exemplo em relação aos atos de campanha, é sumamente difícil que se chegue a uma solução tempestiva pela via judicial, inclusive utilizando a técnica das medidas cautelares, de maneira que, neste sentido, os possíveis recursos judiciais perdem boa parte de sua efetividade e suas decisões deixam de ser de alguma forma operativas para o processo que está em curso e se convertem, no melhor dos casos, em um guia para futuras operações (Santolaya, 2012, p. 58).

A partir das conclusões do autor, evidencia-se que o modelo espanhol é reconhecido como adequado e resulta em baixa provocação do poder judiciário por apresentar altos índices de confiabilidade da população e da comunidade política. Assim como também apresenta um sistema célere de resolução de controvérsias, em contramão ao que se verificaria no Poder Judiciário. O que, notadamente, contribui na perspectiva de confiabilidade.

2.3.4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL

Conforme Barreto (2020, p. 37), os dados captados pelo IDEA no *world survey* realizado no ano de 2014, os modelos de administração eleitoral mais empregados são o independente (63%), o governamental (23%) e o misto (12%).

Se compararmos os dados acima com os dados da tabela 01, nota-se que o modelo governamental teve uma redução de 6%, que o modelo misto aumentou em 2% e o independente, aumentou 4%, revelando que o modelo independente tem se consolidado como o mais praticado em todo o mundo.

Por sua vez, o ACE Project, em 2018, elencou as vantagens e desvantagens de cada modelo, as quais estão sintetizadas no quadro a seguir.

QUADRO 4 - Vantagens e desvantagens dos modelos institucionais Modelos de Administração Eleitoral de acordo com a posição institucional

Modelo	Vantagens	Desvantagens
Independente	<ul style="list-style-type: none"> - Gera um ambiente propício ao profissionalismo do staff do órgão. - Menor sujeição a influências políticas e interferência externas na gestão. - Favorece o planejamento das atividades e questões eleitorais, bem como coesão da instituição gestora. - Permite o controle mais amplo sobre os próprios recursos e atividades 	<ul style="list-style-type: none"> - O órgão pode ficar isolado em relação ao ambiente político e tomadores de decisão na esfera eleitoral. - Pode não obter os recursos adequados por falta de influência política. - A rotatividade dos membros pode reduzir a experiência corporativa. - Pode gerar altos custo pela falta de utilização da estrutura governamental.
Governamental	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe de um staff estabelecido e com experiência burocrática. - É mais propício à cooperação com os órgãos do governo. - Tem vantagens de custo de implementação pela sinergia com os órgãos do governo. - Dispõe de uma base de apoio e de influência política no governo, facilitando as respectivas relações institucionais. - Possui memória corporativa e sustentabilidade autorrenováveis por dispor da estrutura estatal já existente. 	<ul style="list-style-type: none"> - A credibilidade do órgão de administração pode ser comprometida pela percepção de alinhamento com o governo atual ou por estar sujeito a influências políticas. - Está sujeito a decisões internas dos departamentos do governo ou de autoridades locais. - O staff do órgão pode não deter as habilidades eleitorais apropriadas. - Permite que a gestão eleitoral venha a se fragmentar pela quantidade de órgãos do Executivo e pela implementação de agendas políticas diversas.
Misto	<ul style="list-style-type: none"> - A credibilidade dos membros especialistas pode elevar a legitimação eleitoral do órgão. - Dispõe de experiência burocrática e pode ser integrado por especialistas externos. - Possui ambiente propício à cooperação com os órgãos do governo. - Tem vantagens de custo pela sinergia com os órgãos do governo - A estrutura dualista proporciona o controle independente e a atuação de observadores de entes externos. - Possui memória corporativa e sustentabilidade autorrenováveis por dispor da estrutura estatal já existente. 	<ul style="list-style-type: none"> - A credibilidade pode ser afetada pela atuação da parte governamental do órgão de administração e os controles podem ser insuficientes para combater as irregularidades eleitorais. - A rotatividade de alguns membros pode reduzir a experiência corporativa. - Pode estar sujeito a decisões internas dos departamentos do governo ou de autoridades locais. - A gestão eleitoral pode vir a se fragmentar pela quantidade de órgãos do Executivo e pela implementação de agendas políticas diversas.

FONTE: (BARRETO, 2020, p. 38).

2.4 A GOVERNANÇA ELEITORAL NA AMÉRICA LATINA

Como evidenciado neste capítulo, a governança eleitoral brasileira está centralizada na Justiça Eleitoral, que detém a responsabilidade de gestão do processo eleitoral, incluindo todos os processos burocráticos e todo o aparato administrativo permanente para a administração do processo no mesmo órgão.

Entre os países da América Latina, apenas o Brasil e a Costa Rica concentram as atividades da governança eleitoral em único organismo eleitoral, excluindo o Legislativo de sua composição.

Na Costa Rica, a responsabilidade pela indicação e a seleção dos membros do órgão de administração eleitoral é exclusiva da Corte Suprema de Justiça. O Tribunal Supremo de Eleições é composto de três membros, com mandato de oito anos. O requisito mínimo para a seleção desses membros é que sejam bacharéis em Direito, possuam experiência profissional e não sejam membros da Corte Suprema de Justiça. Segundo Pereira (2012, p. 44), tal organismo foi institucionalizado em 1949 e possui independência perante os demais poderes do Estado, sendo considerado por alguns estudiosos como um quarto poder. Com base nesta organização, o Tribunal Supremo de Eleições da Costa Rica desempenha quatro funções de acordo com a Constituição: função de administração eleitoral, função de registro civil, função jurisdicional e função de formação em democracia.

A Argentina apresenta particularidades, uma vez que, em razão da autonomia provincial, cada uma delas possui sua própria legislação eleitoral. No âmbito nacional, existe a Justiça Eleitoral Nacional, responsável tanto pela administração eleitoral quanto pelo contencioso eleitoral. Especificamente, essa instituição possui quatro funções: judicial, de controle, de administração eleitoral e de registro. Além disso, apresenta também a Câmara Nacional Eleitoral e as Juntas Eleitorais, compostas de vinte e quatro cortes federais de primeira instância com competência em cada um dos distritos eleitorais do país (vinte e três províncias e a capital, Buenos Aires). Para Pereira (2012, p. 45), o registro de eleitores, a infraestrutura necessária para a votação, a administração do Fundo Partidário e a convocação de eleições são atribuições do Ministério do Interior.

No Chile, a Constituição de 1925 instituiu o Tribunal Qualificador, responsável por julgar a qualificação dos candidatos e todo o processo jurisdicional eleitoral. O Tribunal é composto por cinco membros²³, renovados a cada quatro anos, escolhidos

²³ Os cinco membros do Tribunal Qualificador serão escolhidos por sorteio dentre as seguintes pessoas: Um, entre indivíduos que tenham exercido cargos de Presidente ou Vice-Presidente da Câmara dos Deputados por mais de um ano; Um, dentre os indivíduos que exerceram cargos de Presidente ou Vice-Presidente do Senado, pelo mesmo período; Dois, entre os indivíduos que ocupam cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal, e Um, entre os indivíduos que ocupam os cargos de Ministros do Tribunal de Apelações da cidade onde o Congresso realiza suas sessões. Ver mais em **NUUESTRA INSTITUCIÓN**. Disponível em: <<https://tribunalcalificador.cl/nuestra-institucion/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

por sorteio, mesclando membros do poder legislativo e judiciário, também agregando competência regulamentar acerca da legislação eleitoral²⁴. Nas províncias, são constituídos Tribunais Qualificadores Provinciais²⁵, os quais devem encaminhar suas decisões para consulta ao Tribunal Qualificador.

No México, a Justiça Eleitoral mantém uma estrutura organizacional descendente, cujas competências são conferidas na Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação e no Regimento Interno da o próprio Tribunal. O Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação (TEPJF)²⁶ está organizado em uma Câmara Superior, composta por sete magistrados, e cinco Câmaras Regionais, com três Magistrados cada. Cada câmara regional possui uma Secretaria Geral de Acordos, em apoio à função jurisdicional. Além disso, existe uma Sala Especializada para tratar de assuntos relacionados com a fiscalização dos recursos partidários, propaganda e eventos antecipados de campanha²⁷.

A Constituição de 1967 do Uruguai conferiu autonomia a Corte Eleitoral criada em 1917, tornando-a o foro das eleições de todos os cargos eletivos, assim como responsável por plebiscitos e referendos. Para Pereira (2012, p. 45), em sua estrutura organizacional, se verifica a presença de juntas eleitorais departamentais e órgãos temporários como as Comissões Receptoras de Votos. Em sua constituição, o Uruguai define a Corte Eleitoral como um órgão de competência aberta e de última

²⁴ ARTIGO 103. Corresponde ao Tribunal Qualificador: 1° Conhecer as alegações de nulidade das eleições, e de nulidade, falsidade ou erros das assembleias de voto e das eleições departamentais, que tenham sido apresentadas nos termos da presente lei; 2° Efetuar retificações e escrutínio geral de todas as eleições, de acordo com o disposto abaixo; 3° Remeter ao plenário do Congresso o escrutínio geral da eleição ordinária ou extraordinária do Presidente da República, antes do dia indicado no artigo 64 da Constituição; 4° Qualificar as eleições de deputados e senadores, e sortear qual(is) candidato(s) deverá(ão) ocupar o(s) cargo(s) em caso de empate entre dois ou mais deles; 5° Enviar à Câmara dos Deputados ou ao Senado as qualificações pactuadas, proclamando os eleitos definitiva ou presuntivamente, antes de 15 de maio, se forem eleições ordinárias, e no máximo cinquenta dias após a votação, em caso de eleições extraordinárias eleições. No exercício destas funções, o Tribunal cumprirá as disposições particulares desta lei, e 6° Como Tribunal Supremo em matéria eleitoral, exercerá jurisdição sobre os Tribunais Qualificados Provinciais encarregados por lei de qualificar as eleições Municipais em suas respectivas províncias.

²⁵ Ver mais em Servicio Electoral de Chile. **Tribunales Electorales**. Disponível em <<https://www.servel.cl/contacto/tribunales-electorales/>>. Acessado em 22 de novembro de 2023.

²⁶ Ver mais em TEPJF. **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. Disponível em <<https://www.te.gob.mx/front3/ContenidoSalas/estructuraOrganica>>. Acessado em 22 de novembro de 2023.

²⁷ Ver mais em BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Normas de la justicia. **Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales**. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Judicial/Electoral/competencia.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2023.

instância em matéria eleitoral. A Corte Eleitoral é responsável por todos os atos e processos eleitorais, com poder de decisão em última instância, possuindo atribuições diretivas, correccionais, consultiva e econômica²⁸.

No Panamá, a partir de reformas à Constituição de 1972, foi reconhecida a autonomia do Tribunal Eleitoral, o qual tem a função de garantir a liberdade, a honestidade e a eficácia do sufrágio popular. O Tribunal é composto de três magistrados que devem ser advogados, cumprindo os mesmos requisitos para ser Magistrado do Supremo Tribunal de Justiça. No Panamá, assim como no Brasil, se verifica a existência do Ministério Público Eleitoral²⁹. As competências do Tribunal Eleitoral são jurisdicionais, administrativas, normativas e abrangem o registro civil dos cidadãos³⁰.

Na Bolívia, o Tribunal Supremo Eleitoral, possui mesma hierarquia constitucional com os demais poderes, tendo como competências administrar o regime democrático, o registro cívico e a justiça eleitoral; supervisionar as organizações políticas e organizar, administrar e executar os processos eleitorais. O TSE é composto por sete membros, dos quais pelo menos dois são de origem camponesa indígena, e pelo menos três são mulheres, que exercem mandato por um período de seis anos. Os Tribunais Eleitorais Departamentais (TED) são a instância e autoridade máxima em nível regional, com sede, jurisdição e atribuições nos respectivos departamentos, sob as diretrizes do TSE. O TED é composto por cinco membros, dos quais pelo menos um é de uma nação indígena ou indígena do departamento, e pelo menos duas são mulheres³¹.

No Paraguai, o Superior Tribunal de Justiça Eleitoral é a autoridade suprema em matéria eleitoral e responsável pela direção e fiscalização do registro eleitoral e

²⁸ Ver mais em BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Normas de la justicia. **Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales**. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Judicial/Electoral/competencia.html>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

²⁹ Ver mais em **TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ**. Disponível em <<https://www.tribunal-electoral.gob.pa/organizacion/resena/>>. Acessado em 22 de novembro de 2023.

³⁰ Ver mais em BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Normas de la justicia. **Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales**. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Judicial/Electoral/competencia.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2023.

³¹ Ver mais em **ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL**. Disponível em <<https://www.oep.org.bo/institucional/quienes-somos/>>. Acessado em 22 de novembro de 2023.

pela administração das ações para fins eleitorais³². O Tribunal Eleitoral possui atribuições jurisdicionais e administrativas e é constituído por três membros, que não tenham ocupado cargos políticos partidários nos cinco anos anteriores à sua designação, indicados pelo Poder Executivo. Segundo Pereira (2012, p. 46), a Junta Eleitoral Central apresenta configura-se em doze membros, os quais são designados por partidos políticos. O partido majoritário tem o direito de indicar nove membros.

O Conselho Nacional Eleitoral é o órgão de administração eleitoral na Colômbia, responsável por regular e vigiar o cumprimento das disposições da Constituição e a lei em matéria eleitoral. É composto por nove magistrados eleitos pelo Congresso da República por um período de quatro anos através do sistema de distribuição numérica da Constituição Política Colombiana. Uma particularidade no que se refere a Colômbia é obrigatoriedade de um delegado das FARC no órgão³³.

No Equador, o Conselho Nacional Eleitoral é um órgão colegiado composto por representantes da sociedade equatoriana com mandatos rotativos. Eles assumem a responsabilidade de organizar, dirigir e fiscalizar os processos eleitorais do país. Ele é composto por cinco conselheiros principais que exercem as suas funções por seis anos, renovados parcialmente a cada três anos – dois membros na primeira ocasião, três em seguida, e assim sucessivamente. Entre os seus conselheiros, incluem-se cidadãos comuns. Entre outras funções, o conselho deve organizar, dirigir, vigiar e garantir os processos eleitorais de forma transparente, convocar as eleições, realizar a contagem eleitoral, divulgar os resultados e dar posse aos ganhadores das eleições. Os membros do Conselho Nacional Eleitoral e do Tribunal Contencioso Eleitoral serão nomeados pelo Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, mediante seleção mediante concurso público de oposição e mérito, com postulação e impugnação da cidade, e garantia de equidade e paridade. entre homens e mulheres, de acordo com a lei³⁴.

³² Ver mais em: **TRIBUNALES ELECTORALES**. Disponível em: <<https://tsje.gov.py/tribunales-electorales.html>>. Acessado em 22 de novembro de 2023.

³³ Ver mais em **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**. Disponível em <https://www.cne.gov.co/las-entidad/acerca-del-cne>. Acesso em: 22 nov. 2023.

³⁴ Ver mais em BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Normas de la justicia. **Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales**. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Judicial/Electoral/competencia.html>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

QUADRO 5 - Governança Eleitoral na América Latina

País	Órgão	Competências	Composição
Brasil	Justiça Eleitoral	Jurisdicional Administrativa Consultiva Normativa	Tribunal Superior Eleitoral 27 Tribunais Regionais Eleitorais Juízes Eleitorais Juntas Eleitorais
Costa Rica	Tribunal Supremo Eleitoral	Jurisdicional Administrativa Orientativa De Registros	Tribunal Supremo Eleitoral 32 Regionais do TSE
Argentina	Justiça Eleitoral Nacional	Jurisdicional Administrativa Controle De Registros	Câmara Nacional Eleitoral 24 Cortes Federais de Primeira Instância
Chile	Tribunal Qualificador Eleitoral	Jurisdicional Administrativa Normativa	Tribunal Qualificador Eleitoral 16 Tribunais Qualificadores Provinciais Juntas Eleitorais
México	Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação (TEPJF)	Jurisdicional Administrativa	Tribunal Eleitoral Câmara Superior 5 Câmaras Regionais 1 Câmara Especializada
Uruguai	Corte Eleitoral	Jurisdicional Administrativa Consultiva	Corte Eleitoral Juntas Eleitorais Oficinas Eleitorais Departamentais
Bolívia	Tribunal Supremo Eleitoral – TSE	Jurisdicional Administrativa De Registros	Tribunal Supremo Eleitoral – TSE 9 Tribunais Eleitorais Departamentais – TED
Paraguai	Superior Tribunal de Justiça Eleitoral	Jurisdicional Administrativa	Superior Tribunal de Justiça Eleitoral Junta Eleitoral Central
Colômbia	Conselho Nacional Eleitoral	Jurisdicional Administrativa De Registros	Conselho Nacional Eleitoral Registrador Nacional do Estado Civil
Equador	Conselho Nacional Eleitoral	Jurisdicional Administrativa	Conselho Nacional Eleitoral Tribunal Contencioso Eleitoral

FONTE: O autor (2024).

Neste tópico, foram abordados dez países da América Latina, cada um com um órgão especializado responsável por uma ou mais dimensões da Governança Eleitoral. Esses países foram selecionados a partir dos estudos conduzidos pelo Programa do Centro de Estudos Latino-americanos da Universidade de Georgetown, uma vez que apresentam similaridades ao sistema de administração eleitoral brasileiro. No entanto, é importante ressaltar que cada país possui suas próprias especificidades.

O Anexo II apresenta um quadro alusivo aos demais países latino-americanos, baseado na avaliação do IDEA. Dos vinte países que compõem a América Latina, doze possuem cortes eleitorais. Os dados já indicados em conjunto

com os dados do IDEA, indicam que o objetivo da existência de uma corte eleitoral é assegurar a transparência e a equidade do processo eleitoral.

Não obstante as especificidades, a avaliação comparativa entre os modelos nos demonstra que, em todos, as competências jurisdicionais e administrativas estão presentes. Isso indica que o modelo induz a uma intensa participação da Justiça Eleitoral no processo eleitoral como um todo. Essa premissa fundamenta a pergunta problema do presente trabalho, que investiga um possível protagonismo da Justiça Eleitoral e busca elencar quais as razões que levam a esse protagonismo.

Como será visto no próximo capítulo, a governança eleitoral brasileira possui elevado grau de atuação desde seu nascedouro, uma vez que surgiu com o objetivo de conferir credibilidade ao processo eleitoral. A governança eleitoral brasileira passa a ganhar ainda mais relevância por possuir, diferentemente de outros países que adotam modelos semelhantes, uma série de normas infraconstitucionais que versam acerca das disputas eleitorais, especialmente sobre inelegibilidades, que demonstram um maior cuidado com a probidade administrativa.

3 INSTITUIÇÕES ELEITORAIS BRASILEIRAS

3.1 A JUSTIÇA ELEITORAL

O capítulo anterior deixa claro a importância da governança eleitoral, fundamental para o Estado Democrático de Direito, a qual, no Brasil e em alguns países da América Latina, é exercida pela justiça eleitoral.

A justiça eleitoral não trata apenas de procedimentos para fazer cumprir as regras eleitorais; ela é parte integrante da concepção e condução dos processos eleitorais e influencia as ações de todas as partes interessadas. Além da influência da lei ou do quadro jurídico que rege os próprios processos eleitorais, um sistema de justiça eleitoral é fortemente influenciado pelo contexto sociocultural, histórico e político em que funciona. Assim, existem diversas práticas e sistemas de justiça eleitoral em diferentes contextos nacionais e regionais em todo o mundo.

Maria del Carmen Alanis Figueroa, integrante da Justiça Eleitoral do México, ao editar o prefácio do Manual do Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral – IDEA, que tem como objetivo apresentar análises comparativas, informações e percepções sobre uma série de instituições e processos democráticos, destaca que

A justiça eleitoral é a pedra angular da democracia, na medida em que salvaguarda tanto a legalidade do processo eleitoral como os direitos políticos dos cidadãos. Desempenha um papel fundamental no processo contínuo de democratização e catalisa a transição do uso da violência como meio de resolução de conflitos políticos para o uso de meios legais para chegar a uma solução justa (Figueroa, 2010, p. 04).

Destaca ainda que

[...] um sistema de justiça eleitoral que resolva conflitos políticos através de diferentes mecanismos legais, garantindo o pleno cumprimento da lei, permite que a democracia prospere. Isto aprofunda a importância de órgãos eleitorais fortes e de melhorar o quadro em que coexistem as instituições políticas, administrativas e judiciais. Em consequência, fornece elementos cognitivos que garantirão a estabilidade social (Figueroa, 2010, p. 04).

O secretário geral do IDEA Vidar Helgesen, frisa:

[...]as eleições estão no centro do processo democrático. A natureza competitiva e politicamente divisionista das eleições e a sua complexidade técnica tornam-nas vulneráveis a abusos, fraudes ou percepções das mesmas. Ao mesmo tempo, as eleições só serão capazes de atingir o seu objetivo fundamental de conferir legitimidade ao governo se forem plenamente confiáveis e consideradas imparciais e justas. Daí a necessidade de um mecanismo eficaz para prevenir, mitigar ou resolver disputas que possam surgir em todos os processos eleitorais, e para preservar e, quando necessário, restaurar a igualdade real e percebida dos cidadãos e dos seus representantes. Um sistema de justiça eleitoral eficiente e eficaz é fundamental para garantir estes objetivos. Sem um sistema para mitigar e gerir a desigualdade ou percepções de desigualdade, mesmo a melhor gestão de um processo eleitoral pode levar à desconfiança na legitimidade de uma democracia (Helgesen, 2010, p. 07).

A concepção de um sistema de justiça eleitoral é uma das decisões institucionais mais importantes que qualquer país deve tomar. A concepção constitucional requer uma abordagem integrada e abrangente que incorpore o órgão de administração eleitoral como um dos seus componentes principais.

A expressão “justiça eleitoral” tem vários significados. Em uma perspectiva abrangente, significa garantir que todas as ações, procedimentos e decisões relacionadas ao processo eleitoral estão em conformidade com a lei e que o exercício dos direitos eleitorais esteja protegido.

A justiça eleitoral abrange os meios de prevenção de violações do quadro jurídico eleitoral, como os mecanismos que visam a resolução de litígios eleitorais que surjam da não observância ou violação das disposições da lei eleitoral, com as respectivas medidas cominatórias e punitivas que se revelem necessárias.

Não obstante a competência resolutiva, em síntese, o objetivo primordial de um sistema de Justiça Eleitoral é garantir a proteção dos direitos eleitorais, os quais asseguram os direitos de votar e ser votado, ou seja, eleger ou ser eleito, participar direta ou indiretamente do processo eleitoral ou decisório do país.

A Justiça Eleitoral no Brasil tem papel fundamental no processo de assegurar a todos os cidadãos a participação no processo eleitoral, como será demonstrado a seguir.

3.2 A JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL

O Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL,2009) parte da premissa de que a razão de ser da Justiça Eleitoral brasileira é a de proporcionar o pleno exercício da cidadania a todos os brasileiros.

Durante o século XIX e o início do século XX, além de restrições participativas, predominava no processo eleitoral brasileiro uma corrupção generalizada. Assis Brasil, político gaúcho e crítico das fraudes eleitorais na República Velha, no Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, em 1925, afirmou

Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor; ninguém tem certeza de votar, se porventura foi alistado; ninguém tem certeza de que lhe contém 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 (Vale, 2014, p. 11).

Ricci e Zulini (2014, p. 443) apontam que os pleitos no Brasil do século XIX não suplantavam uma mísera peça teatral em que o resultado era previamente conhecido, caracterizando o processo eleitoral como mero formalismo, indicando que na época inexistia competição política no país.

A Constituição de 1824 previa que, para votar, o cidadão deveria pertencer ao sexo masculino e ter 21 anos para homens casados, clérigos, militares e bacharéis, e no mínimo 25 anos para os demais, além de comprovar uma renda mínima anual oriunda de emprego, comércio, indústria ou propriedade de terras (voto censitário). Neste período, a governança eleitoral se limitava a participação de juiz na mesa receptora, o qual posteriormente passou a ser o presidente desta, passando por uma série de alterações legislativas.

Para Vale (2014, p. 12), a Lei Saraiva, como ficou conhecido o Decreto n.º 3.029 de 09 de janeiro de 1881, iniciou uma busca pela moralização do processo eleitoral, instituiu o título de eleitor, adotou eleições diretas e conferiu à magistratura a atribuição do alistamento eleitoral, abolindo as Juntas Paroquiais de Qualificação. Durante todo o período imperial, prevaleceu o voto censitário, que foi abolido apenas com a primeira constituição republicana, a Constituição de 1891.

A primeira Lei eleitoral da República foi promulgada em 26 de janeiro de 1892 (Lei n.º 35/1892), disciplinando quem podia e não podia ser qualificado como eleitor e determinava que o alistamento eleitoral seria conduzido por comissões seccionais municipais, presididas pelos presidentes da respectiva câmara municipal. Segundo Ferreira (2005, p. 281), as incompatibilidades igualmente estavam contidas na Lei, resumindo-se a não poderem ser votados para os cargos de senador ou deputado: os ministros do presidente da República e os diretores de suas secretarias e do Tesouro Nacional; os governadores ou presidentes e seus vices: os ajudantes-generais do Exército e da Armada; os comandantes de distrito militar no respectivo distrito; os funcionários militares investidos de comando, inclusive policiais; as autoridades policiais; os membros do Poder Judiciário; os magistrados; os funcionários demissíveis *ad nutum*. Posteriormente, em 23 de setembro de 1893, foi editado o Decreto n.º 184 que em seu artigo 6º estendia as incompatibilidades ao mandato público nos respectivos Estados os cidadãos que tivessem empresas privilegiadas ou gozarem de subvenções, garantias de juros ou outros favores do Estado.

Outro aspecto a ser destacado da Constituição 1891 se refere a faculdade concedida aos Estados e aos Municípios de legislar em material eleitoral, desde que limitadas aos respectivos cargos eletivos estaduais e municipais. Manoel Rodrigues Ferreira destaca que

desde que podia haver três leis eleitorais num município (para os cargos federais, para os estaduais e os municipais), haveria, também, três alistamentos. Um mesmo cidadão teria três títulos de eleitor: um de acordo com a legislação federal, para os cargos federais; outro, de acordo com a legislação estadual, para os cargos estaduais; outro, de acordo com a legislação municipal, para os cargos municipais (Ferreira, 2005, p. 293).

Os Estados e os Municípios possuíam autonomia para legislar, o que, no entanto, não implicava em aperfeiçoamento do processo eleitoral, uma vez que sua organização e estrutura eram bastante precárias, permitindo, ainda, a permanência

de fraudes. Conforme destaca Vale (2014, p. 14), alguns autores consideram que no período da Velha República houve um retrocesso eleitoral em comparação ao período imperial.

Em 15 de novembro de 1904, foi editada a Lei n.º 1.269, popularmente conhecida como Lei Rosa e Silva, que revogou a Lei Eleitoral de 1892 e consolidou toda a legislação esparsa. Merece especial destaque para o presente trabalho o fato de que, nesta lei, surgiram as inelegibilidades. O texto legal previa que as hipóteses de inelegibilidades importavam para a nulidade dos votos dos candidatos que incorressem nelas³⁵.

A Lei n.º 3.139 de 02 de agosto de 1916 confiou o alistamento dos eleitores exclusivamente ao Poder Judiciário. Além disso, aumentou o rigor quanto à comprovação da documentação exigida para a qualificação, devendo o eleitor provar: idade, capacidade de assegurar sua subsistência, residência por mais de dois meses no município e demonstração de saber ler e escrever.

Muito embora houvesse reiteradas tentativas de aperfeiçoamento, esse período foi visto como uma espécie de “idade das trevas” eleitoral. As eleições eram consideradas nada mais do que mera legitimação, por meio de artifícios fraudulentos, do poder de elites tradicionais. O fim dos anos 1920 representou uma ruptura institucional, com grandes consequências para a vida nacional, cujos marcos orientadores foram: maior participação de novos atores sociais no jogo político e modernização do país por meio do desenvolvimento industrial. No que interessa à história da Justiça Eleitoral, a principal bandeira levantada pelo movimento de 1930 foi a moralização das eleições. Assim, segundo Brasil (2014), foi nesse contexto que nasceu a Justiça Eleitoral.

A ideia de criar um órgão independente para cuidar exclusivamente das eleições notadamente decorre da tradição de prática de fraudes eleitorais, identificando-se que o processo de moralização exigia a perda de ingerência dos Poderes Executivo e Legislativo.

Neste contexto, em 1932, é concretizada a ideia de centralizar no Poder Judiciário o gerenciamento das eleições. Por conseguinte, a Justiça Eleitoral foi criada

³⁵ BRASIL. Lei n.º 1.269/1904. Art. 106. A inelegibilidade importa a nulidade dos votos que recaírem sobre as pessoas que nela incidam, para o efeito de considerar-se eleito o imediato em votos, salvo o disposto no art. III.

em 1932, pelo Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932, o qual instituiu o Código Eleitoral.

A partir da edição do Código Eleitoral, a Justiça Eleitoral tornou-se responsável por todos os trabalhos eleitorais: alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos, bem como o julgamento de questões que envolviam matéria eleitoral, possuindo estrutura organizacional similar a atual.

Em linhas gerais, pode-se inferir que desde a instituição do primeiro Código Eleitoral, a governança eleitoral brasileira se encontra concentrada na Justiça Eleitoral, que inicialmente tinha como diretriz estrutural a moralização do processo eleitoral. As principais inovações trazidas pelo código incluíram o voto feminino facultativo, a fixação definitiva do voto secreto, a instituição do sistema representativo proporcional e a regulação em todo país das eleições federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2014).

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. Destacando Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale, as reformas eleitorais foram decisivas para que o país alcançasse um sistema eleitoral democrático baseado no voto secreto e comandado pelo Poder Judiciário, assim como na correção e no clima de liberdade durante o período eleitoral, muito embora não sanadas as fraudes eleitorais. Segundo Vale (2014, p. 16), destaca também a autora, que mesmo atualmente, não é comum se 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.

Continuando a contextualização histórica, cabe rememorar que, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Durante esse período, que se estendeu até 1945, conhecido como Estado Novo, não houve eleições no Brasil. As casas legislativas foram dissolvidas e a ditadura governou com interventores nos estados (BRASIL, 2014). Por dez anos não houve eleições no país, o estado de direito foi duramente atingido, comprometendo seriamente o desenvolvimento da cidadania brasileira. Segundo Vale (2014, p. 16), somente em 28 de maio de 1945, através do decreto nº 7.586, a Justiça Eleitoral foi restaurada e não mais suspensa.

O período seguinte, que perdurou de 1964 até 1985, em que se vigorou o regime militar, coube ao Código Eleitoral (editado em 1965) a regulação dos pleitos. Mesmo com alterações nos poderes Executivo e Legislativo, o papel institucional da Justiça Eleitoral permaneceu inalterado.

Com a promulgação da Constituição de 1988, instituiu-se o modelo que atualmente vigora, com a retomada e ampliação dos direitos políticos, permanecendo com a Justiça Eleitoral a atribuição de regular os processos eleitorais, concentrando em si toda a governança eleitoral.

Em 1990, foi promulgada a Lei Complementar nº 64, responsável por atender à exigência constitucional de fixar hipóteses e prazos de inelegibilidade e incompatibilidade, cujo rol de hipóteses foi ampliado pela Lei Complementar n.º 135/2010, assim como ampliados os respectivos prazos de impedimento.

A partir de todo o exposto, torna-se evidente que a Justiça Eleitoral desempenhou um papel moralizador no processo eleitoral brasileiro. Ao concentrar todas as competências alusivas à governança eleitoral em um mesmo ente imparcial, foi possível garantir a idoneidade das eleições, elemento essencial da Democracia.

Como argumentado por Vale (2014, p. 22), a Justiça Eleitoral foi um dos pilares fundamentais para consolidação da democracia no Brasil, uma vez que sua atuação assegura a manutenção dos princípios básicos da democracia representativa, em especial da soberania popular garantida por eleições limpas e resultados transparentes.

Os indicadores internacionais indicam alta confiabilidade da Justiça Eleitoral brasileira, como destacado no capítulo introdutório. Esse aspecto também se reflete na perspectiva do eleitor, quando considerada a Justiça Eleitoral como instituição. Para Salgado (2014, p. 01), uma pesquisa realizada em 2006 indicou que, entre diversas instituições nacionais a Justiça Eleitoral é a que apresenta a maior confiabilidade, sendo indicada por 62,4% dos entrevistados.

Entretanto, a percepção do eleitor no que se refere aos resultados do processo eleitoral, ao contrário do que se verifica na avaliação institucional, não apresenta a mesma credibilidade, como evidenciado nos indicadores internacionais mencionados no capítulo introdutório.

O processo eleitoral, notadamente, deve estar acompanhado de um significativo índice de integridade, que expressa a sensação de legitimidade e justiça, promovendo estabilidade econômica e social. A ocorrência de fraudes e violência do

processo eleitoral, que marcaram as primeiras décadas de democratização, foram praticamente exauridos com a Justiça Eleitoral e toda a governança eleitoral que a circunda. No entanto, novos problemas surgiram.

A falta de credibilidade nos resultados eleitorais pode ser atribuída à insatisfação do eleitor com os resultados, decorrente da falta de identificação e confiança em referência aos governantes eleitos. Essa falta de identificação é característica da polarização política e social atualmente vivenciada em todo o mundo.

No Brasil, agrava a credibilidade eleitoral a desconfiança nos governantes, em razão dos recorrentes casos de corrupção. A corrupção se destaca como um dos fatores de maior relevância a ser enfrentado pela Justiça Eleitoral, uma vez que a cultura política brasileira admite a corrupção como algo inerente ao sistema.

Moisés (2013, p. 222-223) ao avaliar os dados relativos à pesquisa sobre corrupção no ano de 2005, concluiu que, embora os eleitores tenham conhecimento de escândalos de corrupção, não os consideraram ao escolher os candidatos para votar. Essa tolerância do eleitor à corrupção demonstra uma tendência de aceitação cultural a corrupção como inerente ao sistema político brasileiro.

Essa aceitação cultural pode ser verificada ao serem analisados os dados das eleições de 2012. Abreu e Silva (2015, p. 63), ao avaliar a eleição municipal deste ano, verificou que 46% dos candidatos considerados inelegíveis e que se valeram da substituição de suas candidaturas, obtiveram sucesso nas urnas. Sendo que, em 49% destes casos, a substituição foi por um parente.

Para mitigar a aceitação cultural da corrupção, foi editada a Lei Complementar n.º 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, que ampliou as hipóteses de ineligibilidade existentes. Nesse contexto, passa ser objeto de análise a possibilidade de que o protagonismo da Justiça Eleitoral no processo eleitoral tenha crescido após a edição desta norma.

3.3 A LEI DA FICHA LIMPA

As fraudes eleitorais predominaram nos primeiros anos da recente democracia brasileira, como frisado no início do tópico anterior, sendo suprimidas após a instituição de mecanismos de governança efetivados pelo aperfeiçoamento da legislação e, em especial, pela instituição da Justiça Eleitoral, conferindo a esta as

atribuições de organização, administração, fiscalização das eleições, assim como de julgamento de eventuais demandas originárias do processo eleitoral.

Como visto no capítulo inaugural do presente trabalho, o modelo democrático adotado no Brasil é o defendido por Schumpeter (2017, p. 366), no qual se estabelece uma luta competitiva pelo voto do povo, tendo o processo eleitoral o objetivo de selecionar os indivíduos de maior qualificação.

Também deve-se rememorar que na visão de Sartori (1994, p. 209,) as eleições são um elemento essencial da Democracia, defendendo o autor que as eleições são um instrumento de seleção de pessoas aptas a ocupar cargos públicos de relevância política, no sentido da qualidade que esta escolha e seleção proporcionariam.

Abreu e Silva (2015, p. 14), ao avaliar o trabalho de Schumpeter, indica que este firma o entendimento de que o sucesso do “método democrático” está atrelado à configuração de condições essenciais, como, por exemplo, a qualidade do “material humano da política”, ou seja, a excelência e atributos dos candidatos, exigindo, portanto, que os candidatos apresentem qualidades necessárias e padrões morais compatíveis com o método democrático.

Nesta perspectiva de qualificação e moralização, surgem os requisitos de elegibilidade e inelegibilidade a serem preenchidos pelos que pleiteiam assumir funções públicas, os quais evidenciam um filtro legal com a inclusão de novos requisitos a fim de impossibilitar que perfis indesejáveis obtenham acesso a uma candidatura, para Abreu e Silva (2015, p. 15), procurando supostamente qualificar o corpo de candidatos disponíveis.

Para fortalecer o fundamento moralizador já existente na legislação brasileira, presentes no ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei Rosa e Silva, Lei n.º 1.269 de 15 de novembro de 1904 e vigentes com a Lei Complementar n.º 64/1990, edita-se a Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar n.º 135/2010.

A principal inovação da Lei Complementar n.º 135/2010 foi a criação das inelegibilidades decorrentes da condenação, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, nos crimes contra a economia popular, a administração pública, o patrimônio público, o sistema financeiro, o meio ambiente, a saúde pública, a vida, a dignidade sexual, nos crimes de tráfico de entorpecentes, de racismo, de terrorismo, de lavagem de dinheiro, de corrupção eleitoral, de captação ilícita de

sufrágio, de captação ilícita de recursos e de improbidade administrativa, dentre outros.

Além disso, a norma dilatou o prazo de diversas inelegibilidades já existentes, como as decorrentes da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos e funções públicas por irregularidades insanáveis e a do reconhecimento de abuso de poder político ou econômico. Essas inelegibilidades, com o advento da nova norma, passaram a ter efeito por oito anos.

Não se pretende, no presente trabalho, adentrar em qualquer discussão acerca dos preceitos constitucionais e eventuais restrições a direitos fundamentais que possam decorrer das inelegibilidades. Nosso objetivo é apenas destacar que a teoria das inelegibilidades se fundamenta em três preceitos éticos, conforme Agra (2011 *apud* Abreu e Silva, 2015, p. 27): preservação do regime democrático, garantindo a moralidade e o combate ao abuso do poder político e econômico; a defesa do princípio da isonomia, garantindo oportunidades equânimes para a disputa dos cargos públicos; e o regime republicano, que protege a oportunidade de todos terem acesso a cargos públicos e impede a perpetuação de mandatários no poder.

Dito isto, é imperioso frisar que compete à Justiça Eleitoral a avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos de elegibilidade e não incorrência em hipótese de inelegibilidade durante a apreciação dos pedidos de registros de candidaturas. Ampliando-se às hipóteses de inelegibilidade, os filtros moralizadores, compete à Justiça Eleitoral avaliar sua aplicabilidade e eventuais contestações ao seu reconhecimento ou decisão pela inaplicabilidade. O que, notadamente, torna sua participação mais acentuada no processo eleitoral, fundamentando a hipótese de que a edição da Lei da Ficha Limpa contribui na crescente atuação da Justiça Eleitoral.

Considerando estas evidências, passaremos a analisar as hipóteses de inelegibilidades contidas no Brasil em uma análise comparativa com os países da América Latina.

3.4 INELEGIBILIDADES NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

Os desafios eleitorais podem surgir em qualquer fase do processo eleitoral, uma vez que todas as decisões podem ter um impacto nos resultados eleitorais. Uma das etapas que tem demonstrado grande relevância é a relativa ao registro das candidaturas e eventuais contestações ao preenchimento dos requisitos para se

concorrer ao cargo postulado, que se referem ao cumprimento dos requisitos de elegibilidade e não incorrência nas hipóteses de inelegibilidade.

As regras e procedimentos alusivas aos pedidos de registro e contestações devem ser claramente estipulados para que sua resolução seja célere e eficaz, para garantir que todas as partes interessadas tenham confiança no processo eleitoral.

Os dados do IDEA (2016) referentes aos modelos de administração eleitoral em 174 países, indicam que a legislação em 16 países (9% da amostra) é omissa quanto à possibilidade de contestar a nomeação/registro de candidatos ou o registro de partidos políticos para eleições. Na maioria destes países, a lei prescreve requisitos de elegibilidade para candidatos e partidos políticos serem nomeados ou registrados para eleições, mas a lei não prescreve a forma de contestar as decisões sobre nomeação ou registro. Contudo, a legislação em 158 países (91% da amostra) contém disposições para contestar a nomeação ou registro de concorrentes eleitorais.

No ordenamento jurídico brasileiros, as condições de elegibilidade encontram-se previstas no artigo 14 §3º da Constituição Federal e se resumem a: nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; e a idade mínima para o respectivo cargo pleiteado.

Quanto às inelegibilidades, estas estão previstas nos §§ 4º e 7º do artigo 14 da Constituição Federal. São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos, assim como os parentes até o segundo grau para hipóteses sucessórias.

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

Atendendo o disposto na Constituição, foi promulgada a Lei Complementar n.º 64/1990, que previa uma série de hipóteses de inelegibilidades, as quais foram ampliadas pela Lei Complementar n.º 135/2010, como visto, objetivando ampliar o processo selecionador dos legitimados a disputarem cargos públicos.

Portanto, a legislação eleitoral, além das inelegibilidades constitucionais, passa a contar com uma série de inelegibilidades infraconstitucionais, dentre as quais se destacam as aplicáveis aos eventuais candidatos que:

- i. tiverem suas contas de exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável por ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário³⁶.
- ii. tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes³⁷.
- iii. forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, [...] pelos crimes: Contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; Contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; Contra o meio ambiente e a saúde pública; Eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; De abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; De lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; De tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; De redução à condição análoga à de escravo; Contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando³⁸.
- iv. forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito³⁹.

Nesta perspectiva se verifica que a legislação brasileira busca afastar qualquer candidato que tenha máculas pregressas que possam vir a frustrar, de qualquer maneira, o interesse público no curso do exercício do mandato eletivo.

Ao se avaliar de forma comparada outros modelos de governança eleitoral, em países da América Latina, que também adotam o modelo semelhante de governança exercido pela Justiça Eleitoral, se constata que as normas de inelegibilidade da legislação brasileira são as mais rigorosas.

Na maioria dos países da América Latina, as inelegibilidades estão consignadas em suas cartas magnas, não se verificando nos textos constitucionais avaliados a hipótese de legislação complementar ou ordinária para regulamentar inelegibilidades. Além disso, cabe frisar que as inelegibilidades na América Latina, em geral, referem-se ao afastamento de parentes, às reeleições sucessivas e ao pertencimento às forças armadas. Entretanto, cada país possui suas particularidades.

³⁶ BRASIL. Alínea “g” do artigo I da Lei Complementar n.º 64/1990.

³⁷ BRASIL. Alínea “d” do artigo I da Lei Complementar n.º 64/1990.

³⁸ BRASIL. Alínea “e” do artigo I da Lei Complementar n.º 64/1990.

³⁹ BRASIL. Alínea “l” do artigo I da Lei Complementar n.º 64/1990.

Em Honduras, por exemplo,⁴⁰ são inelegíveis as concessionárias de exploração de recursos naturais do Estado ou de empreiteiros de serviços e obras públicas.

No Paraguai⁴¹ não podem ser candidatos os representantes ou mandatários de empresas concessionárias de serviços públicos. No Paraguai também não são considerados inelegíveis, os proprietários e sócios de veículos de comunicação⁴².

Na Colômbia, são considerados inelegíveis os que forem a qualquer momento, por decisão judicial, a pena privativa de liberdade, salvo nas hipóteses de crimes políticos ou culposos⁴³, o que pode ser interpretado como uma prevalência da vontade do eleitor em qualquer situação que se restrinja a vida política do candidato, ou uma relativização da avaliação da vida pregressa.

No Equador, a Constituição é clara ao dispor que o candidato a presidente⁴⁴ e a vice-presidente⁴⁵ não podem incorrer nas inelegibilidades constantes da Constituição. As inelegibilidades constitucionais colombianas estão contidas nas alíneas 1 a 7 do artigo 127⁴⁶, destacando-se a vedação a participação em qualquer

⁴⁰ HONDURAS, Constituição Política. Artigo 240. "7". *7. Los representantes o apoderados de empresas concesionarias del Estado, los concesionarios del Estado para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicios y obras públicas que se costeen con fondos nacionales, y quienes por tales conceptos tengan cuentas pendientes con el Estado.*

⁴¹ PARAGUAI. Constituição Federal. Artigo 235, "4". 1992. *4. los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado.*

⁴² PARAGUAI. Constituição Federal. Artigo 235, "8". 1992. *8. los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación.*

⁴³ COLÔMBIA. Constituição Política da República da Colômbia. Artigo 179, "1". *1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.*

⁴⁴ EQUADOR. Constituição da República do Equador. Art. 142.- *La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.*

⁴⁵ EQUADOR. Constituição da República do Equador. Art. 149.- *Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período.*

⁴⁶ EQUADOR. Constituição da República do Equador. Art. 127. *1. Desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueran incompatibles con su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita. 2. Ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional. 3. Gestionar nombramientos de cargos públicos. 4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleístas. 5. Aceptar nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de otras funciones del Estado. 6. Integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado. 7. Celebrar contratos con entidades del sector público,*

outra função pública ou privada; o recebimento de quaisquer valores do erário público, salvo o próprio numerário; e ainda a participação em empresas que contratam com a administração.

Por fim, merecem destaque as inelegibilidades constitucionais de El Salvador, que se preocupam com a aprovação das contas públicas, o afastamento de candidatos vinculados a empreiteiras que executem obras públicas ou que possuam contratos com a administração, e ainda os devedores da fazenda pública⁴⁷.

QUADRO 6 - Hipóteses de Inelegibilidade Constitucional na América Latina

País	Parentesco	Reeleição	Forças Armadas	Funções nos Poderes	Ordem Constitucional	Contratos com a administração
Brasil	X	X	X			
Bolívia	X	X	X	X		
Colômbia		X		X		
Costa Rica	X	X		X		
Equador	X	X				X
El Salvador	X	X	X	X		X
Guatemala	X	X	X	X	X	
Honduras	X	X	X	X		X
Paraguai	X		X	X	X	X

FONTE: O autor (2024).

A partir da breve exposição comparativa, sintetizada no Quadro 06, nota-se, como já mencionado, que cada país possui suas particularidades, ou seja, suas preocupações com o filtro eleitoral, evidenciando-se que no Brasil existe uma maior preocupação com a probidade administrativa, se comparado aos demais, visto que a

⁴⁷ EL SALVADOR. Constituição da República. Art. 127. 1º.- El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado, el Presidente y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios de los organismos electorales, los militares de alta, y en general, los funcionarios que ejerzan jurisdicción. 2º.- Los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras no obtengan el finiquito de sus cuentas; 3º.- Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del Municipio, sus caucioneros y los que, de resultados de tales obras o empresas tengan pendientes reclamaciones de interés propio;

4º.- Los parientes del Presidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; 5º.- Los deudores de la Hacienda Pública o Municipal que estén en mora; 6º.- Los que tengan pendientes contratos o concesiones con el Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, así como los que hayan aceptado ser representantes o apoderados administrativos de aquéllos, o de sociedades extranjeras que se hallen en los mismos casos.

legislação complementar indica uma série de hipóteses de inelegibilidades relacionadas a vida pregressa dos candidatos, associadas a efetiva regularidade do múnus público.

Além disso, a legislação brasileira, também de forma única, busca manter o equilíbrio dos pleitos eleitorais, evitando-se a ocorrência de ações que possam configurar vantagem de um candidato em detrimento de outro, ou seja, a ocorrência de abusos, relacionados a capacidade econômica ou política.

Nada obstante, a legislação brasileira também não conta com vedações presentes em outros países latino-americanos, como a exigência de regularidade perante a fazenda pública, como no caso de El Salvador, ou ainda a relação societária ou de gerência em empresas executoras de obras ou serviços públicos⁴⁸, o que ocorre em diversos países.

A partir do exposto, podemos inferir que a governança eleitoral brasileira, por meio da legislação eleitoral, busca além da proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, a proteção da probidade administrativa, por meio de restrições a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser votado, elencando diversas hipóteses de inelegibilidades, com intuito de permitir que somente os melhores qualificados sejam alcançados pela vontade do eleitor.

Nesta perspectiva, evidencia-se que a Justiça Eleitoral, responsável pelos registros das candidaturas, assume um papel predominante na governança eleitoral. Durante esta etapa, verificam-se as condições de elegibilidade e a não ocorrência das hipóteses de inelegibilidade, além de ser responsável por eventuais contestações aos registros de candidatura, abusos e fraudes eleitorais. Esse protagonismo da Justiça Eleitoral pode ser ratificado pelos dados apurados nas últimas eleições, como será demonstrado a seguir.

⁴⁸ Cabe esclarecer que a lei de licitações vigente, assim como sua predecessora, não permite a contratação de empresas que tenha em sua estrutura societária servidores ou mandatários, contudo, não existe impedimento que sócios ou gestores de empresas que prestem serviços públicos executem contratações ou serviços públicos, ficando apenas impedidos de contrato com o poder ou ente a que estão vinculados.

4 O PROTAGONISMO DA JUSTIÇA ELEITORAL

Como anteriormente apresentado, a pergunta que este presente trabalho se propõe a responder é se o modelo de governança eleitoral brasileiro, exercido pela Justiça Eleitoral, implica em seu protagonismo. Em caso positivo, quais são as razões para isso? O protagonismo da Justiça Eleitoral, para fins deste trabalho, deve ser compreendido como sua atuação significativa, na qual as decisões administrativas ou judiciais afetam o resultado das eleições ou o processo eleitoral de algum modo, resultando em descrédito, especialmente pela não prevalência do resultado das urnas.

O contexto histórico apresentado evidencia que a Justiça Eleitoral surge com a missão de expurgar as fraudes eleitorais que caracterizaram a velha república. Portanto, seu nascedouro já lhe conferiu uma grande concentração de competências, as quais, como definido no presente trabalho, abrangem todas as dimensões da governança eleitoral, *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*.

Destarte, podemos concluir que a Justiça Eleitoral desempenha um papel fundamental na Governança Eleitoral brasileira. Além de estar presente em todas as dimensões, assume maior relevância diante do contexto histórico, político e social brasileiro, que demanda sua constante e ativa atuação para moralizar o processo eleitoral, expurgando as fraudes da velha república, bem como os abusos e a tolerância eleitoral a corrupção vivenciada nos últimos anos.

A intensa atuação pode ser verificada diante dos elevados números de processos distribuídos anualmente perante a Justiça Eleitoral, devendo ao mesmo tempo ser verificada a hipótese apresentada, de uma crescente atuação após a edição da Lei Complementar nº 135/2010.

Os dados do Tribunal Superior Eleitoral⁴⁹ nos permitem comparar o número de candidatos que tiveram seus registros deferidos e indeferidos consideradas as eleições de 2002 a 2022.

⁴⁹ Os dados sobre a atuação da Justiça Eleitoral foram obtidos nos portais do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, considerando os dados relativos às eleições de 2002 a 2022. O principal portal acessado foi o Estatísticas Eleitorais, acessado por meio do sítio eletrônico <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>. O portal indicado permite a avaliação de dados a partir de diversas variáveis estabelecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, sendo empregados no presente trabalho à apreciação dos dados a partir da avaliação das Candidaturas e Estatísticas de Candidataras. Os dados relativos ao volume de processos em tramitação perante a Justiça Eleitoral foram avaliados a partir do portal de acompanhamento processual do Tribunal

TABELA 2 - Candidaturas Deferidas e Indeferidas (2002 a 2022)

Eleição	Tipo	Deferidas	%	Indeferidas	%	Total
2002	Nacional	17.294	87,17	2.545	12,83	19.839
2004	Municipal	377.902	94,10	23.715	5,90	401.617
2006	Nacional	18.100	93,96	1.163	6,04	19.263
2008	Municipal	354.965	93,09	26.361	6,91	381.326
2010	Nacional	18.553	82,32	3.984	17,68	22.537
2012	Municipal	446.582	92,49	36.286	7,51	482.868
2014	Nacional	21.977	84,01	4.184	15,99	26.161
2016	Municipal	468.971	94,36	28.006	5,64	496.977
2018	Nacional	29.153	90,11	3.199	9,89	32.352
2020	Municipal	527.772	94,64	29.906	5,36	557.678
2022	Nacional	26.377	90,14	2.885	9,86	29.262

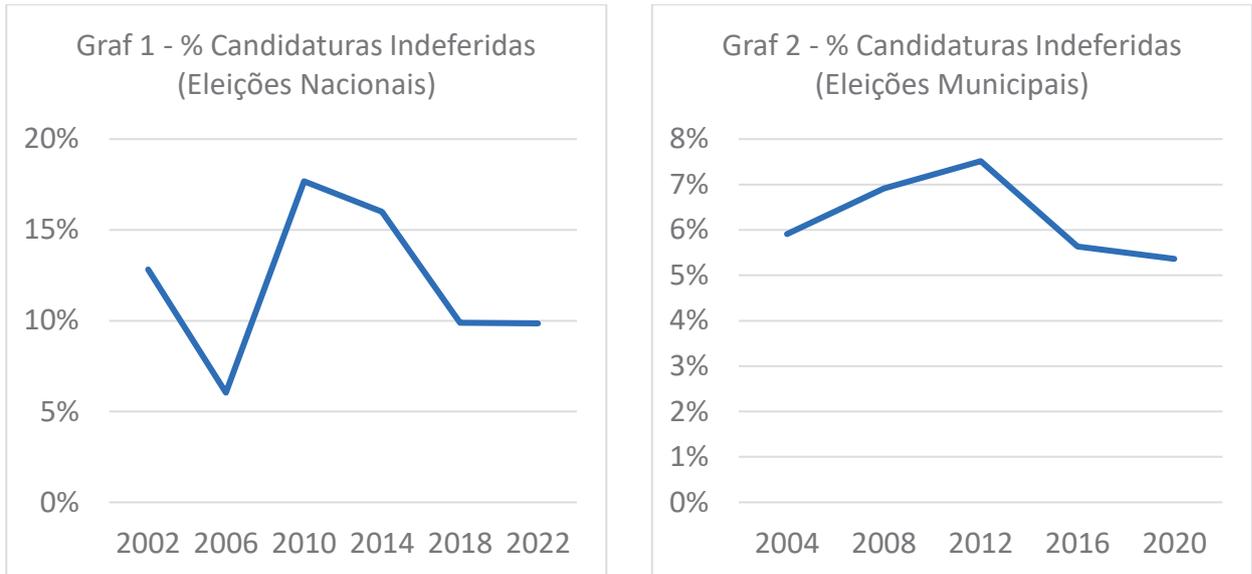
FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – Portal Estatísticas Eleitorais⁵⁰ (2024).

A partir da Tabela 2, podemos verificar que existem variações para mais e para menos, entre uma eleição e outra no que se refere ao total de candidatos e de percentual de deferidos e inferidos em cada eleição.

Superior Eleitoral – TSE, o qual fornece os dados relativos ao acervo processual e a respectiva tramitação dos processos das mais diversas temáticas.

⁵⁰Ver mais em Justiça Eleitoral: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=4393597688216>. Acesso em: 20 de jan. 2024.

GRÁFICOS 1 e 2 - % Candidaturas Indeferidas (2002 a 2022, Eleições Nacionais e Municipais)



FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – Portal Estatísticas Eleitorais (2024).

TABELA 3 - Média de Candidaturas Deferidas e Indeferidas (2002 a 2022, por tipo de Eleição)

Tipo	Deferidas	%	Indeferidas	%	Total
Geral	21.909	87,98	2.993	12,02	24.902
Municipal	435.238	93,78	28.855	6,22	464.093

FONTE: O autor, a partir dos dados do TSE – Portal Estatísticas Eleitorais (2024).

TABELA 4 - Média de Candidaturas Deferidas e Indeferidas (2002 a 2022, por Período)

	Período	Deferidas	%	Indeferidas	%	Total
Eleições Municipais	Anterior a LC 135/2010 (2004-2008)	366.434	93,60	25.038	6,40	391.472
	Posterior a LC 135/2010 (2012-2020)	481.108	93,87	31.399	6,13	512.508
Eleições Gerais	Período					
	Anterior a LC 135/2010 (2002-2010)	17.982	87,52	2.564	12,48	20.546
	Posterior a LC 135/2010 (2014-2022)	25.836	88,30	3.423	11,70	29.258

FONTE: O autor a partir dos dados do TSE – Portal Estatísticas Eleitorais (2024).

A Tabela 3 tem o objetivo de demonstrar a média dessas variáveis, considerando as eleições nacionais, nas quais são eleitos o presidente da república, governadores e representantes do congresso nacional, e as eleições municipais, nas quais são eleitos os prefeitos e vereadores. Por sua vez, a Tabela 4 verifica esta

mesma média, considerando o período anterior à Lei da Ficha Limpa, 2002 a 2008, e o período posterior, de 2010 a 2022.

Pode-se inferir da Tabela 3 que a média geral, considerando eleições nacionais e municipais, entre os anos de 2002 e 2022, é de aproximadamente 9,12% de candidaturas indeferidas.

Ao analisar a Tabela 4, observa-se um aumento da média de candidatos por eleições municipais e uma redução nas candidaturas indeferidas (praticamente estável) nos períodos anterior e posterior à aplicação da LC 135/2010.

No que se refere às eleições nacionais, também é notável uma sensível redução de 0,78%, na média de candidaturas indeferidas após a aplicação da Lei da Ficha Limpa.

A partir destes dados, pode-se compreender que a edição da Lei Complementar n.º 135/2010 não se mostrou restritiva quanto à inscrição dos interessados em participar do pleito eleitoral, não afetando as eleições municipais no que se refere à verificação de impedimentos. Embora tenha ocorrido um sensível aumento entre as eleições de 2008 com 6,91%, e 2012, com 7,51%, a partir de 2014 os percentuais de indeferidos reduziram, o que demonstra uma tendência de adaptação dos atores a Lei da Ficha Limpa.

Na primeira eleição nacional após a edição da Lei da Ficha Limpa, em 2014⁵¹, houve uma redução de indeferimentos de 17,68% para 15,99% de candidaturas indeferidas. Este percentual foi reduzido em 2018 para 9,89%, mantendo-se estável, 9,86%, em 2022, o que corrobora o evidenciado nas eleições municipais de uma tendência de adaptação dos atores, partidos políticos e candidatos, a Lei da Ficha Limpa.

Ao mesmo tempo que se verifica o aumento do número de candidatos, aumenta-se o número de processos eleitorais em tramitação na Justiça Eleitoral, ou seja, aumentam-se as discussões acerca das mais diversas temáticas, em especial nos Tribunais Eleitorais.

⁵¹ A Lei da Ficha Limpa foi aprovada pelo Congresso em 2010, mas o Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a lei não poderia ser adotada para as eleições gerais daquele ano, uma vez que desrespeitaria o princípio da anualidade eleitoral, estipulado no artigo 16 da Constituição Federal. Esse princípio dispõe que a lei que altera o processo eleitoral não pode ser aplicada à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Por essa razão, a Lei da Ficha Limpa só começou a valer a partir das Eleições Municipais de 2012, conforme decisão conjunta das Ações Diretas de Constitucionalidade 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4578, com julgamento realizado em 16 de fevereiro de 2012, todas de relatoria do Ministro Luiz Fux.

A Tabela 5 demonstra o número de processos distribuídos e recursos interpostos no Tribunal Superior Eleitoral entre os anos de 2007 e 2014.

TABELA 5 – Acervo Processual TSE 2007/2014

Ano	Originária	Recursal	Total
2007	2.246	1.360	3.606
2008	11.542	3.487	15.029
2009	4.664	1.457	6.121
2010	9.897	4.062	13.959
2011	3.520	2.808	6.328
2012	12.951	4.109	17.060
2013	5.025	2.960	7.985
2014	7.387	3.657	11.044

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral - Portal Estatísticas Processuais⁵² (2024).

A partir de 2018 as estatísticas eleitorais passaram a ser unificadas pelo TSE, concentrando os dados de todos os Tribunais Regionais, verificando-se que o volume de processos é substancial. Conforme demonstra a Tabela 6.

Tabela 6 - Acervo Processual Justiça Eleitoral 2018/2020/2022

Ano	Tramitando	Baixados	Total
2018	3.227	76.735	79.962
2020	8.996	65.114	74.110
2022	16.038	63.000	79.038

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – Portal Estatísticas Eleitorais⁵³(2024).

A Tabela 6 também indica o número total de processos relativos a cada eleição ocorrida entre os anos de 2018 e 2022, o que demonstra a massiva atuação da Justiça Eleitoral.

A avaliação comparativa impacta ao se avaliar as eleições nacionais. Os dados da Tabela 7 indicam o número de candidatos e o número de processos autuados para as eleições nacionais, tem sem uma proporção média de 2,5 processos

⁵²Ver mais em Justiça Eleitoral: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/estatistica-processual/estatistica-processual-2007-a-2017>. Acesso em: 02 de jan. 2024, com indicação de atualização até 06 de outubro de 2023, não existindo dados registrados referentes aos anos de 2015 a 2017.

⁵³Ver mais em Justiça Eleitoral: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=4393597688216>. Acesso em: 20 de jan. 2024.

para cada candidatura, ou seja, para cada candidatura registrada, existem mais de dois processos autuados perante a Justiça Eleitoral.

TABELA 7 - Proporção de Processos por Candidatura 2018 e 2022

Ano	Candidaturas	Processos	Proporção
2018	32.352	79.962	2,47
2022	29.262	79.038	2,70

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – Portal Estatísticas Eleitorais (2024)

As estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral, publicadas em 2011, indicam que a Lei da Ficha Limpa foi o assunto mais debatido e controvertido das eleições ocorridas no ano de 2010 e representou grande parte da demanda processual recebida. Dos 1.932 que envolviam os pedidos de registro de candidatura das eleições de 2010 que chegaram ao TSE, cerca de 450 versaram sobre as inelegibilidades alteradas ou criadas pela Lei Complementar nº 135, o que representou 20% dos pedidos de registro (BRASIL, 2011).

O estudo realizado por Abreu e Silva (2015), referente às eleições de 2012, primeira eleição de aplicação efetiva da Lei da Ficha Limpa, analisou toda aplicabilidade das novas hipóteses de inelegibilidade. Verificou-se que houve 15.621 pedidos de registros de candidatura para prefeitos, dos quais 936, ou seja 6%, foram objeto de impugnação com fundamento na Lei da Ficha Limpa.

A Tabela 8 mostra os assuntos mais processados pela Justiça Eleitoral entre os anos de 2018 e 2022, evidenciando-se que os temas relativos a “registros de candidatura” e “prestação de contas eleitorais” implicam, respectivamente, nas eleições nacionais (2018 e 2022), cerca de 40% e 35% dos processos que tramitaram na Justiça Eleitoral.

TABELA 8 - Temática dos Processos da Justiça Eleitoral 2018/2020/2022

Temática	2018	%	2020	%	2022	%
Abuso de poder	245	0,31	78	0,11	292	0,37
Candidatura fictícia		0,00	664	0,90	63	0,08
Captação ilícita de sufrágio	61	0,08	1.076	1,46	80	0,10
Captação ou gasto ilícito de recursos financeiros de campanha	231	0,29	215	0,29	93	0,12
Conduta vedada a agente público	481	0,61	363	0,49	468	0,59
Corrupção ou fraude	80	0,10	955	1,30	74	0,09
Crimes Eleitorais	27	0,03	1	0,00		0,00
Pedidos de Direito de Resposta	1.512	1,90	1.460	1,98	857	1,07
Pesquisas eleitorais	683	0,86	2.225	3,02	1.170	1,47
Prestações de contas eleitorais	28.751	36,22	19.153	25,98	28.390	35,60
Propaganda eleitoral	7.741	9,75	16.812	22,80	10.365	13,00
Registro de candidatura	31.181	39,28	15.442	20,94	31.655	39,69
Outros	8.388	10,57	15.292	20,74	6.243	7,83
TOTAL	79.381		73.736		79.750	

Fonte – Tribunal Superior Eleitoral – Portal Estatísticas Eleitorais⁵⁴(2024).

A despeito da efetividade e confiabilidade da Justiça Eleitoral, como abordado no capítulo introdutório, buscou-se a ampliação dos mecanismos de seleção dos melhores representantes com a edição da Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar n.º 135/2010, a fim de afastar a tolerância eleitoral com relação a possíveis abusos e manutenção de agentes ímprobos em cargos eletivos.

Cabe ressaltar que o registro de candidatura se refere à inscrição, na Justiça Eleitoral, das pessoas escolhidas em convenção partidária para concorrerem a cargos eletivos em uma eleição, sendo de responsabilidade desta avaliar os requisitos de elegibilidade e não incorrência de inelegibilidades, conforme estabelecido na Lei Complementar n.º 64/1990. Estas hipóteses pela Lei Complementar n.º 135/2010, o que, portanto, correlaciona a Lei da Ficha Limpa ao significativo aumento de processos eleitorais discutindo os registros de candidaturas.

O mesmo raciocínio vale para as temáticas captação ou gasto ilícito de recursos financeiros de campanha e prestações de contas eleitorais, uma vez que relacionadas a capacidade econômica do candidato. Ao extrapolar os limites considerados como razoáveis, o candidato pode ser penalizado com a acusação de

⁵⁴ Ver mais em Justiça Eleitoral: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=4393597688216>. Acesso em: 20 jan. 2024.

abuso de poder econômico, prevista na alínea “d” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar n.º 64/1990, inserido pela Lei da Ficha Limpa.

A Tabela 9 indica os motivos das cassações⁵⁵ ocorridas entre as eleições de 2014 a 2022, considerando processos transitados em julgado. Ela também indica que a edição da Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar n.º 135/2010 e seus efeitos se tornaram a temática mais discutida nos processos eleitorais. No entanto, é importante destacar que a proporção de candidatos cassados em relação aos eleitos é insignificante, o que evidencia que a Justiça Eleitoral pouco interfere nos resultados eleitorais, ou seja, na vontade do eleitor.

TABELA 9 - Cassações por Eleição com Decisão Transitada em Julgado

Motivo da Cassação	2016	2018	2020	2022
Ausência de requisito de registro	14.761	1.840	13.532	1.289
Ficha limpa (LC 64/90)	2.124	172	2.395	199
Abuso de poder (LC 64/90)	146	66	506	14
Captação Ilícita de Sufrágio	75	7	83	3
Conduta Vedada	80	8	96	4
Captação ou gasto ilícito de recursos financeiros de campanha	48	9	39	3
Indeferimento de partido ou coligação	1.897	295	5.168	337
TOTAL	19.131	2.397	21.819	1.849

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral – Portal Estatísticas Eleitorais⁵⁶(2024)

A Tabela 9 também indica que, entre os anos de 2016 e 2022, abrangendo quatro pleitos eleitorais, 223 candidatos foram cassados em decorrência de hipóteses de inelegibilidades, condutas vedadas, abusos ou gastos irregulares. Isso evidencia a pequena interferência da Justiça Eleitoral no resultado das urnas.

Em razão de todo o exposto, os processos eleitorais que versam acerca das condições de elegibilidade ou hipóteses de inelegibilidade representam 40% dos processos jurisdicionais. Contudo, com uma pequena interferência no resultado das urnas.

⁵⁵ As cassações eleitorais não devem ser confundidas com indeferimentos, enquanto estes se referem exclusivamente a condições pregressas, as cassações são mais amplas, uma vez que além de poderem versar sobre condições de elegibilidade e inelegibilidade, podem tratar de condutas do candidato durante o período eleitoral.

⁵⁶ Dados extraídos do banco de dados da Justiça Eleitoral, ver mais em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=4393597688216>>. Acesso em: 17 dez. 2023.

5 CONCLUSÕES

A democracia brasileira enfrentou diversos desafios ao longo de sua história. Em seus primeiros anos, foi frequentemente considerada uma democracia fictícia, onde os interesses de poucos prevaleciam, devido às fraudes eleitorais recorrentes que comprometiam o processo eleitoral. Posteriormente, houve uma centralização de poder no Poder Executivo e, em seguida, o país foi subjugado por um regime militar, onde membros das Forças Armadas governavam o Estado.

Nos últimos anos, como visto no capítulo introdutório, alguns cidadãos indicam que lhes é indiferente viver ou não em um regime democrático, o que tem sido apontado como possíveis incidências de crises na Democracia.

Na Introdução, foram apontados sinais de enfraquecimento da Democracia no Brasil, decorrentes da polarização política, os recorrentes casos de corrupção e dos problemas econômicos. Embora tenhamos um sistema de governança eleitoral confiável de acordo com os indicadores internacionais, a percepção interna do eleitor apresenta significativos indicadores de insatisfação e não confiabilidade.

O segundo capítulo apresenta a importância da governança eleitoral para assegurar a integridade e a confiança do eleitor, demonstrando que a governança eleitoral brasileira está toda concentrada na Justiça Eleitoral, diferenciando-se dos modelos existentes no mundo e estando muito próxima da maioria dos modelos existentes na América Latina.

O terceiro capítulo demonstra que a Justiça Eleitoral brasileira foi instituída justamente para assegurar a integridade eleitoral e garantir a confiança do eleitor no processo eleitoral, atuando desde sua criação em todas as dimensões da governança eleitoral, hodiernamente assim qualificadas.

Além disso, o terceiro capítulo também demonstra que a governança eleitoral passou por um aperfeiçoamento de regras, visando afastar a ocorrência de abusos das mais variadas formas no processo eleitoral e coibir eventual tolerância do eleitor contra agentes que tenham incorridas em práticas ímprobas, em especial na atuação na vida pública.

Por fim, foram avaliados os dados da Justiça Eleitoral sobre as candidaturas nas eleições nacionais e municipais entre os anos de 2002 e 2022, considerando a efetiva participação no processo eleitoral, ou seja, o reconhecimento do registro de candidatura como válido. Foram comparadas as aplicações das inelegibilidades antes

e depois da edição da Lei da Ficha Limpa, para se apurar o reflexo da ampliação das hipóteses de inelegibilidade no processo eleitoral.

A partir de todo o exposto, a primeira conclusão do presente trabalho é a constatação do caráter fundamental da Justiça Eleitoral, cujo modelo constitucional lhe atribui atuação nas três dimensões da governança eleitoral brasileira. Ela é a instituição que tem o condão de assegurar a integridade e a confiabilidade do processo eleitoral.

Todo o contexto apresentado nos leva a compreender que a Justiça Eleitoral foi constituída dessa forma para assegurar que as regras constitucionais do jogo eleitoral fossem por ela regulamentadas (*rule making*), para que todos os procedimentos para organizar e administrar as eleições fossem por ela controlados e geridos (*rule application*), e ainda que todos os conflitos decorrentes do processo eleitoral fossem por ela dirimidos (*rule adjudication*). Isto tudo é essencial para afastar fraudes e abusos no processo eleitoral, garantindo integridade e confiabilidade, especialmente na perspectiva do eleitor. Essa abordagem tende a evitar questionamentos acerca dos resultados eleitorais, que por sua vez, resultam em instabilidades na Democracia.

A partir de todo o exposto, podemos concluir que o modelo de governança eleitoral brasileiro é exercido pela Justiça Eleitoral, caracterizando-se como um modelo independente e especializado, sendo esta intensa atuação decorrente do modelo constitucional adotado. Não obstante, os dados avaliados nos demonstram que, embora haja uma intensa atuação, o protagonismo não se evidencia. A interferência da Justiça Eleitoral nos resultados do processo eleitoral, percentualmente, não é significativa.

Mesmo após a edição da Lei Complementar n.º 135/2010, que foi editada para fortalecer a governança eleitoral ao ampliar as hipóteses de inelegibilidade e aumentados os prazos de afastamento dos que nela incorrem, visando assegurar a seleção de candidatos qualificados e resguardar a probidade administrativa, verifica-se que a atuação da Justiça Eleitoral nos processos de registros de candidaturas igualmente não afeta a participação. O número de registros de candidaturas cresceu, enquanto os indeferimentos vêm reduzindo, evidenciando uma tendência de adaptação dos atores. Esses dados sugerem que a legislação tem afastado os agentes ímprobos e incentivado a participação de novos líderes na participação política.

Em síntese, pode-se então afirmar que a resposta à pergunta-problema é que o modelo de governança eleitoral brasileiro não implica no protagonismo da Justiça Eleitoral. Apesar da intensa atuação administrativa e jurisdicional, a Justiça Eleitoral não interfere significativamente nos resultados das eleições.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à análise comparativa da governança eleitoral brasileira com os demais modelos de administração eleitoral utilizados na América Latina. Em todos os modelos analisados, verificou-se que as competências jurisdicionais e administrativas são de responsabilidade da Justiça Eleitoral, o que notadamente induz a uma intensa participação no processo eleitoral como um todo. Entretanto, o modelo brasileiro diferencia-se ao permitir a regulamentação de inelegibilidades por meio de legislação complementar, além de possuir outros mecanismos legais para manter o equilíbrio na disputa, evidenciando uma maior participação da Justiça Eleitoral em comparação a outros modelos de administração eleitoral semelhantes.

A partir disto, têm-se a segunda conclusão do presente trabalho, o qual nos permitiu observar que as inelegibilidades no Brasil, além de estarem contidas na carta constitutiva, também são reguladas pela legislação infraconstitucional, de forma diversa do que se verifica em outros países da América Latina. Esses países não demonstram tanta preocupação com a probidade administrativa, o que notadamente resulta em uma maior gama de hipóteses que podem resultar na busca da tutela jurisdicional no Brasil.

A terceira conclusão, especificamente acerca da avaliação da hipótese de uma crescente atuação da Justiça Eleitoral após a edição da Lei Complementar nº 135/2010, é que, embora aproximadamente 40% dos processos estejam relacionados a inelegibilidades ou abusos, essa hipótese não se confirma. A atuação da Justiça Eleitoral não resulta em impactos significativos nos resultados das eleições.

Em linhas gerais, o presente trabalho nos permite concluir que o sistema de governança eleitoral adotado no Brasil, a Justiça Eleitoral, desde sua constituição até os dias atuais, é essencial e tem um papel fundamental na manutenção da estabilidade democrática. Sua atuação nas três dimensões conceituais da governança eleitoral reflete diretamente no resgate da confiabilidade do eleitor na lisura do processo eleitoral e da Democracia como pilar fundamental da vida em sociedade.

O trabalho também nos permitiu compreender que existem outros modelos de administração eleitoral no mundo, sendo que o modelo utilizado no Brasil se

assemelha parcialmente ao de outros países da América Latina. O modelo nacional apresenta uma maior preocupação com a probidade administrativa e a qualidade dos candidatos se comparados aos países vizinhos, o que amplia sua atuação na competência jurisdicional.

Finalmente, o trabalho nos permite compreender que, embora a Justiça Eleitoral tenha apresentado um destaque midiático, ela não interfere nos resultados eleitorais. A Justiça Eleitoral assegura a legalidade do processo eleitoral e resguarda os direitos políticos dos cidadãos, mantendo-se estritamente obediente ao seu papel e não interferindo na vontade da maioria, que é o pilar fundamental da Democracia.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **A Taxionomia das Inelegibilidades**. Estudos eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, v. 6, n. 2, p. 29-52, 2011.
- ALVIM, Frederico Franco. Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação. **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, set./dez. 2015.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e Política no Brasil Revisitando Velhos Problemas. **Revista Novos Estudos**, n.º 38, mar. 1994.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2016.
- BARRETO, Alex Muniz. **A Democracia nas Urnas: A Governança Eleitoral Independente e a Qualidade da Competição Política**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. A Justiça Eleitoral Brasileira: modelo de governança eleitoral. **Paraná Eleitoral**. v.4 n.2, 2016.
- BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Normas da justiça. Análise **comparativa das constituições dos regimes presidencialistas**. Georgetown University y Organización de Estados Americanos, 2008. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Judicial/Electoral/competencia.html>>. Acesso em 22 nov. 2023.
- BESSA, Sebastião Jorge Diogo. **A Criação de uma Entidade Quase-Judicial como Órgão de Administração Eleitoral em Angola**. 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2020.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política – A Filosofia da Política e as Lições dos Clássicos**. 37ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier. 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 35**, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3251, 15 mar. 1979.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 9626, 21 mai. 1990.
- BRASIL. **Lei n.º 4.737**, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 6313, 20 jul. 1965.
- BRASIL. **Lei n.º 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 22129, 1 out. 1997.

BRASIL. **Lei n.º 9.507**, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 26310, 13 nov. 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. A estatística processual e a Lei Complementar nº 135/2010. **Revista Eletrônica EJE**. Fev/Mar. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: TSE, 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **O sistema eleitoral brasileiro**. Brasília, DF: TSE, 2009.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Disponível em <https://www.cne.gov.co/las-entidad/acerca-del-cne>. Acesso em: 22 nov. 2023.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes. 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UNB. 2016.

DESPOSATO, Scott W. **Reforma Política Brasileira – O que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer em Instituições representativas no Brasil – Balanço e Reforma**. Editora UFMG. 2007.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2ª edição. Brasília: TSE/SDI, 2005.

FIGUEROA, Maria del Carmen Alanis. **Justiça Eleitoral: O Manual Internacional IDEA**. Estocolmo, Suécia. 2010.

FONSECA, Lorena e COUTO, Felipe Fróes. Judicialização da Política e Ativismo Judicial: Uma Diferenciação Necessária. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, SC, v. 13, n. 2, p. 824-854, 2º quadrimestre de 2018.

FRANCA, Felipe Gallo. **A Governança Eleitoral: Um Enfoque sobre o Protagonismo do Poder Judiciário no Processo Eleitoral**. UFMG. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GONÇALVES, Alcindo. **Notas Sobre o Clientelismo Político no Brasil**. Leopoldianum. Ano 37; 2011.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais**. Revista Debates, Porto Alegre, jan/abr. 2017.

GREGÓRIO, Giovanni Galvão Vilaça. **Judicialização da Política e Ativismo Judicial**. Editora Dialética. São Paulo, 2022.

GUERZONI FILHO, GILBERTO E SOARES, PAULO HENRIQUE. **Estudo n.º 143/2000**. Disponível em <<https://jus.com.br/pareceres/16832/funcionamento-dos-orgaos-eleitorais-em-alguns-paises>> Acesso em: 15 out. 2023.

HELGESEN, Vidar. **Justiça Eleitoral: O Manual Internacional IDEA**. Estocolmo, Suécia. 2010.

IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). **Electoral Justice Regulations Around the World: Key findings from International IDEA's global research on electoral dispute-resolution systems**. Estocolmo: 2016.

LEHOUCQ, Steven e ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro. Zahar. 2018.

LEHOUCQ, Fabrice E. **Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization**. International Political Science Review. Vol. 23, n. 1, 2002.

LOPES, Ana Paula de Almeida. Governança eleitoral e ativismo Judicial: uma análise comparada sobre o impacto de decisões Judiciais nas regras do processo eleitoral Brasileiro. **Revista DADOS**, vol 62. Rio de Janeiro. 2019.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral management bodies as institutions of governance**. New York: United Nations Development Programme, 2000.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: **O Modelo Brasileiro de Governança Eleitoral**., Rio de Janeiro, volume 51. 2008.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, nº 2, nov. 2009.

MELO, Rúrion; RAMOS, Flamarion Caldeira; FRATESCHI Yara. **Manual de Filosofia Política**. 3ª Edição. São Paulo: Saraivajur.

MENEGUELLO, Rachel. **As Bases de Apoio ao Regime Democrático no Brasil em A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia**, São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MILL, John Stuart, **Considerações sobre o Governo Representativo**, São Paulo: Lafonte, 2021.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. **A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia**, São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas, “**The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction**”. *International Political Science Review*, vol. 23 nº 01. 2002.

NICOLAU, Jairo. Prefácio *in*: LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro. Zahar. 2018.

NOBRE, Marcos. **Limites da Democracia - De junho de 2013 ao Governo Bolsonaro**. São Paulo. Todavida. 2022.

NORRIS, Pippa. **The Growth of critical citizens? Critical citizens: global support for democratic governance**. New York: Oxford University, 1999.

NUESTRA INSTITUCIÓN. Disponível em <<https://tribunalcalificador.cl/nuestra-institucion/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno. **O Sistema Jurisdicional de Controle das Eleições: Virtudes e Vícios do Modelo Constitucional Brasileiro de Apuração da Verdade Eleitoral**. Universidade de Fortaleza, 2009.

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL. Disponível em <<https://www.oep.org.bo/institucional/quienes-somos/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

PEREIRA, Manuela de Souza. Governança Eleitoral na América Latina: Dispositivos Constitucionais Comparados. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.4, n.3, p.41-47 jun. 2012.

PRATA, Pedro. Denúncia de fraude nas eleições 2018 foi arquivada por falta de provas. **Estadão**, 16 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/denuncia-de-fraude-nas-eleicoes-2018-foi-arquivada-por-falta-de-provas/>. Acesso em: 02 set. 2023.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro. Zahar. 2020.

PRZEWORSKI, Adam. **Por Que Eleições Importam?** Rio de Janeiro. Zahar. 2021.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Editora Impetus. 12ª edição. 2011.

RICCI, Paolo e ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica das Eleições na Primeira República. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014.

RICCI, Paolo. **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o código eleitoral de 1932**. 1ª Edição. Curitiba. Appris, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do Legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 121-148, out./dez. 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. Um novo modelo de administração das eleições e de Justiça Eleitoral para o Brasil. **Direito Eleitoral - Debates Ibero-americanos**. Curitiba: Ithala, 2014, v. 1, p. 129-137.

SANTOLAYA, Pablo. A administração eleitoral espanhola. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 12, abril/junho 2012.

SANTOS, Everto Rodrigo e HOFFMANN Fábio. Qualidade da Democracia no Brasil e Confiança nas Instituições Políticas. **Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, Volume 01, abril, 2019.

SANTOS, WANDERLEY GUILHERME DOS. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro. FGV. 2017.

SARTORI, Giovanni. **La democracia en treinta lecciones**. Ciudad de México: Taurus, 2009.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo, Editora Ática, 1994.

SCHMITT, CARL citado por PRZEWORSKI, Adam. **Por Que Eleições Importam?** Rio de Janeiro. Zahar, 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

SERVICIO ELECTORAL DE CHILE. **Tribunales Electorales**. Disponível em <<https://www.servel.cl/contacto/tribunales-electorales/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SILVA, Abreu e Guilherme de. **A Experiência da Lei da Ficha Limpa nas Eleições de 2012: Uma Análise do Perfil dos Impugnados e Dos Reflexos da Aplicação da Lei**. Curitiba: UFPR, 2015.

TEPJF. **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. Disponível em <<https://www.te.gob.mx/front3/ContenidoSalas/estructuraOrganica>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ. Disponível em <<https://www.tribunal-electoral.gob.pa/organizacion/resena/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/el_tse.htm>. Acesso em 21. Nov. 2023.

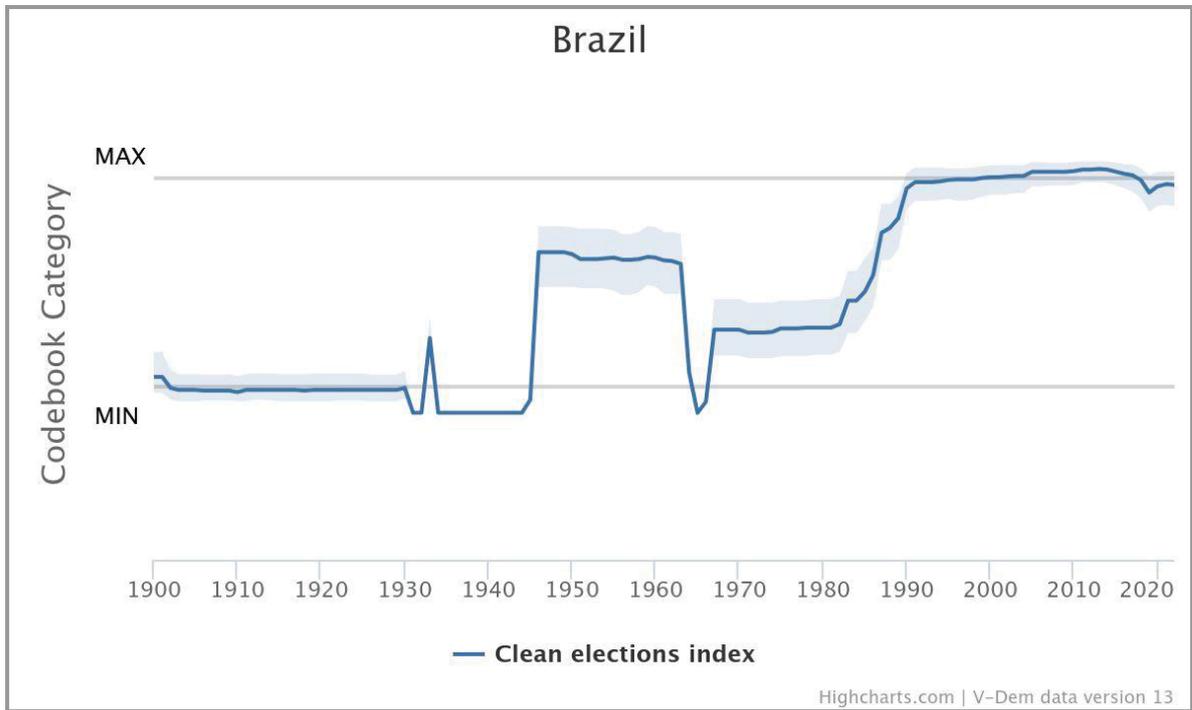
TRIBUNALES ELECTORALES. Disponível em: <<https://tsje.gov.py/tribunales-electorales.html>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. **Cadernos Adenauer XV**, ed. nº1, 2014.

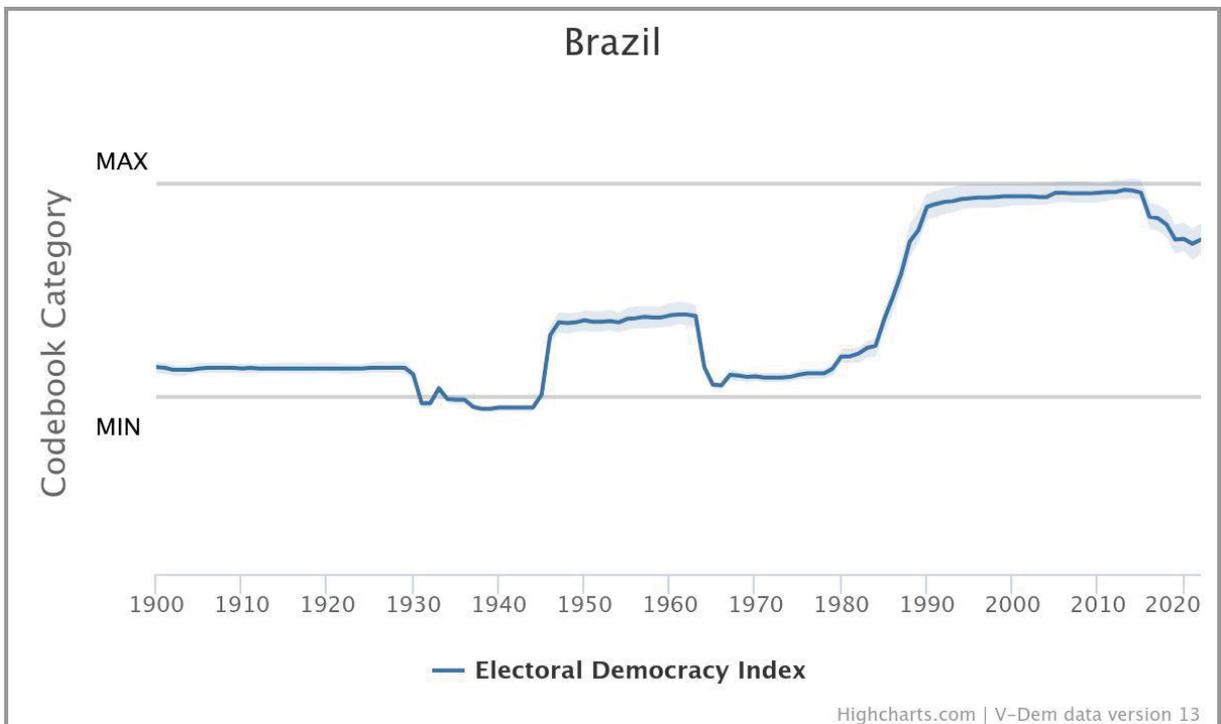
ZAULI, Eduardo Meira. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, 2011.

ZULINI, Jaqueline Porto. Ricci, Paolo. O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia? **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 33, nº 71, p.600-623, setembro-dezembro, 2020.

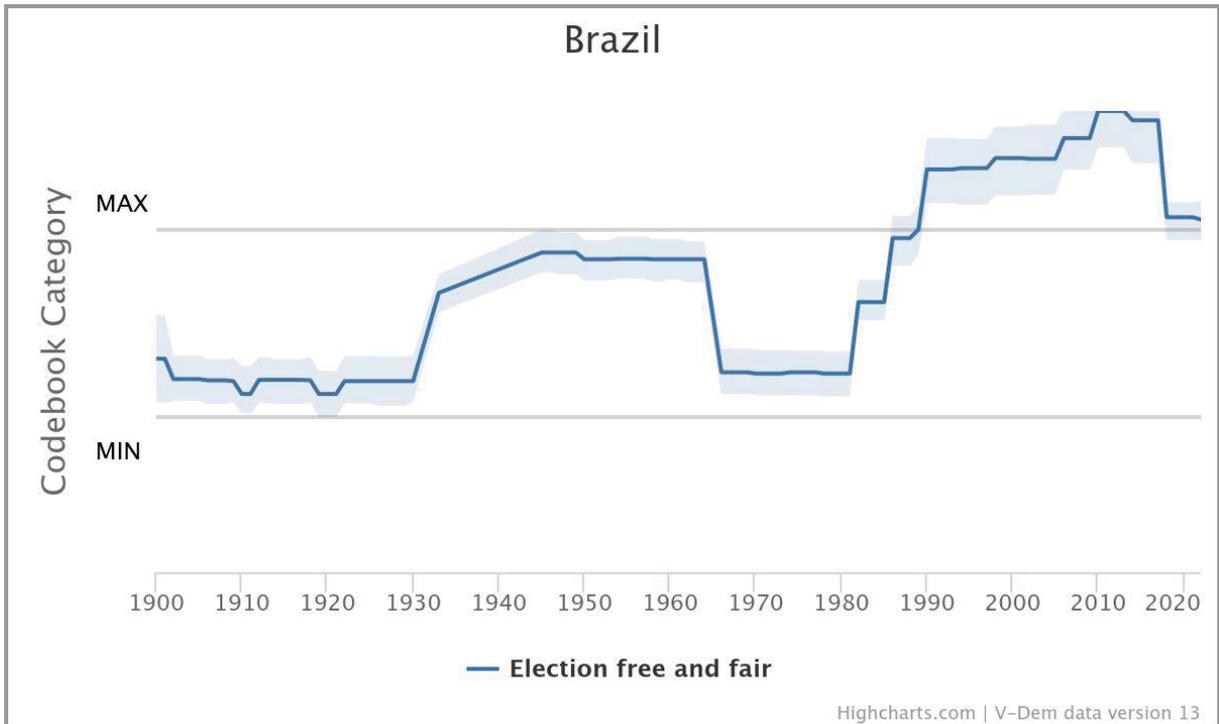
ANEXO I – GRÁFICOS V-DEM



FONTE: V-DEM Data - https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/ (2024)



FONTE: V-DEM Data - https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/ (2024)



FORNTE: V-DEM Data - https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/(2024)

ANEXO II – *Electoral Management Bodies (EMB), IDEA – America Latina*

TABELA A1 - Órgãos de Administração Eleitoral - *Electoral Management Bodies (EMB) - International IDEA (América Latina, complemento Quadro 5)*

País	Legislação
Cuba	<u>Lei Eleitoral 72 de 1992</u> ARTIGO 16. Organizar, dirigir e validar os processos eleições realizadas para cobrir cargos eletivos em órgãos do Poder Popular, bem como a sua Constituição e para o realização de referendos são criados as comissões Eleitoral seguindo: a) Comissão Nacional Eleitoral, que dita as regras e tem isto necessário, de acordo com estabelecido em na Constituição e na Lei, por realização de eleições periódicas e referendos, de acordo com o caso; [...]
República Dominicana	República Dominicana, Constituição (2015), acessado em 19 de junho de 2020 ARTIGO 211. As eleições serão organizadas, dirigidas e fiscalizadas por uma Junta Eleitoral Central e pelas juntas eleitorais subordinadas à sua sede, que têm a responsabilidade de garantir a liberdade, a transparência, a equidade e a objetividade nas eleições. ARTIGO 212. A Junta Central Eleitoral é órgão autônomo, com personalidade jurídica e independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, que tem por finalidade principal organizar e dirigir as assembleias eleitorais para a celebração de eleições e ou mecanismos de participação popular estabelecidos pelo atual Constituição e as leis. Terá capacidade regulatória nas matérias que lhe competem.
El Salvador	El Salvador, Constituição (1983, conforme alteração de 2014), acessado em 25 de fevereiro de 2024 ARTIGO 208. Haverá um Tribunal Supremo Eleitoral, composto por cinco Magistrados, que durarão cinco anos em suas funções e serão eleitos pela Assembleia Legislativa. Três deles de cada uma das listas de três candidatos (ternas) propostas pelos três partidos políticos ou coligações jurídicas que obtiveram maior número de votos nas últimas eleições presidenciais. Os dois Magistrados restantes serão eleitos com o voto favorável de pelo menos dois terços dos Deputados eleitos, a partir de duas listas de três candidatos propostas pelo Supremo Tribunal de Justiça, os quais deverão reunir os requisitos para serem Desembargadores das Câmaras de Segunda Instância. e não tem filiação partidária. Serão cinco Magistrados suplentes eleitos de forma análoga aos titulares de cargos. Se por qualquer circunstância não for proposta uma lista de três candidatos, a Assembleia Legislativa procederá à respectiva eleição sem a lista em falta. O Magistrado Presidente será proposto pelo partido ou coligação jurídica que obtiver maior número de votos nas últimas eleições presidenciais. O Tribunal Supremo Eleitoral será a autoridade máxima nesta matéria, sem prejuízo dos recursos estabelecidos nesta Constituição relativamente à sua violação. El Salvador, TSE, CÓDIGO ELEITORAL (2023), acessado em 25 de fevereiro de 2024 Art. 39.- O Tribunal Supremo Eleitoral é o autoridade máxima em assunto eleitoral , sem prejuízo aos recursos estabelecidos na Constituição por violação da mesma . Terá sua sede em na capital da República, com jurisdição em todos os Território nacional. Art. 40.- O Tribunal Supremo Eleitoral é um organismo com plena autonomia jurisdicional , administrativa e financeira em assunto eleitoral e, conseqüentemente , não sujeito a qualquer organização do Estado.
Guatemala	Guatemala, <u>Lei Decreto 26-2016 dos Partidos Eleitorais e Políticos (LEPP)</u>, acessado em 4 de julho de 2019 Artigo 121. Conceito. O Tribunal Superior Eleitoral é o máximo autoridade em assunto eleitoral. É independente e, portanto, não está subordinado a nenhuma organização do Estado. A organização, funcionamento e competências estão determinados nesta lei.
Haiti	Haiti, CEP, <u>Lei Eleitoral</u> (2015), acessado em 2 de agosto de 2021 Artigo 1.º Conselho Eleitoral provisório é uma instituição pública independente e imparcial, responsável pela organização e controlar todas as seleções do território da República. O gozo da autonomia administrativo e financeiro.
Honduras	<u>Constituição de 1982 (alterada pela última vez em 2013)</u> , acessada em 23 de novembro de 2021 ARTIGO 51. Haverá um Tribunal Superior Eleitoral para tratar de todos os assuntos relativos aos atos e procedimentos eleitorais. O Tribunal é um órgão autônomo e independente, com jurisdição e competência em toda a República, cuja organização e funcionamento serão estabelecidos pela presente Constituição e pela lei, que também determinará as matérias relativas às demais instituições eleitorais. A lei que regulamenta a matéria eleitoral só poderá ser reformada ou repetida por maioria composta por dois terços dos votos da totalidade dos membros do Congresso Nacional, que solicitará parecer prévio do Tribunal Superior Eleitoral, quando a iniciativa não questão disso.

	<p>Honduras, CNE, <u>LEI ELEITORAL DE HONDURAS 2021</u>, acessado em 23 de novembro de 2021</p> <p>ARTIGO 6. - CONSELHO NACIONAL ELEITORAL.</p> <p>O Conselho Nacional Eleitoral (CNE) é o órgão especial, autônomo e independente, sem relações de subordinação aos Poderes do Estado, criado em pela Constituição da República, com competência exclusiva para realizar os atos e procedimentos administrativos e técnicos do eleições interna, primária, geral, plebiscito e referendo ou consultas cidadãs.</p> <p>Tem concorrência em todos os territórios nacionais e seus domicílios é a Capital da República. Dele integração, organização, operação, sistemas e processos Eles são de segurança nacional e devem ter uma auditoria interna. Todas as autoridades estão em a obrigação de fornecer a cooperação e assistência necessárias para o cumprimento de seu propósito.</p> <p>Os acordos e resoluções emitidos pelo Conselho Nacional Eleitoral (CNE) em assunto sua competição, eles são suscetíveis de contestação perante o Tribunal de Justiça Eleitoral (TJCE), de acordo com o lei.</p>
Nicaragua	<p><u>Constituição 1987 (rev. 2014)</u>, acessado em 11 de novembro de 2021</p> <p>Artigo 168. A organização, gestão e fiscalização das eleições, plebiscitos e referendos compete exclusivamente ao poder eleitoral.</p> <p>Artigo 169. O poder eleitoral é composto pelo Conselho Supremo Eleitoral e por outros órgãos eleitorais subordinados.</p>
Panama	<p><u>Constituição (1972, alterada pela última vez em 2004)</u></p> <p>ARTIGO 142. Para garantir a liberdade, a justiça e a eficácia das eleições populares, é instituído um tribunal autônomo e independente, denominado Tribunal Eleitoral, que terá personalidade jurídica, recursos próprios e direito de administrá-los. Este Tribunal será o único responsável pela interpretação e aplicação da Lei Eleitoral e dirigirá, fiscalizará e controlará o registro de fatos importantes, óbitos, naturalizações e todos os demais fatos e atos jurídicos relativos ao estado civil das pessoas, à emissão de carteiras de identidade pessoais e as diferentes etapas do processo eleitoral.</p> <p>O Tribunal terá jurisdição em toda a República e será composto por três ministros que deverão ter as mesmas qualificações exigidas para os ministros do Supremo Tribunal. Serão designados, separados por intervalos, para mandatos de dez anos, da seguinte forma: um pelo Poder Legislativo, um pelo Poder Executivo e um pelo Supremo Tribunal de Justiça, entre os candidatos que não sejam membros da autoridade nomeadora. Para cada ministro será nomeado um suplente da mesma forma.</p> <p>Os Ministros do Tribunal Eleitoral e o Procurador Eleitoral (Fiscal Geral Eleitoral) são responsáveis perante o Supremo Tribunal Federal por quaisquer delitos ou crimes cometidos no exercício de suas funções; aplicam-se lhes também as proibições e prerrogativas estabelecidas por esta Constituição para os Ministros do Supremo Tribunal de Justiça.</p> <p>ARTIGO 143. Além das funções que lhe são conferidas por lei, o Tribunal Eleitoral terá as seguintes funções que exercerá exclusivamente, com exceção das mencionadas nos números 5 e 7:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Registrar os nascimentos, os casamentos, os óbitos, as naturalizações e os demais factos e atos jurídicos relativos ao estado civil das pessoas, e incluir nos respectivos registros as notas explicativas necessárias; 2. Emitir bilhetes de identidade pessoais; 3. Regular, interpretar e aplicar a Lei Eleitoral e decidir os litígios decorrentes da sua aplicação; 4. Punir nos termos da lei os delitos e crimes contra eleições livres e justas, concedendo segunda instância; 5. Conservar o registro eleitoral; 6. Organizar, dirigir e fiscalizar o recenseamento eleitoral e resolver litígios, requerimentos e reclamações que possam surgir a este respeito; 7. Processar os registros dos pedidos de imigração e naturalização; 8. Designar os membros das Juntas Eleitorais nas quais deverá ser garantida a representação dos partidos políticos legalmente constituídos. A lei regulará esta matéria; 9. Elaborar o seu orçamento e apresentá-lo tempestivamente ao Poder Executivo para inclusão no projeto de Orçamento Geral do Estado. O Tribunal Eleitoral defenderá, em todas as etapas, seu projeto de orçamento. O orçamento finalmente aprovado dotá-lo-á dos fundos necessários ao desempenho das suas funções. No orçamento serão incluídos os custos de funcionamento do Tribunal Eleitoral e do Ministério Público Eleitoral, os investimentos e custos necessários à condução dos processos eleitorais e demais consultas populares, bem como os subsídios aos partidos políticos e aos partidos independentes. candidatos a cargos eletivos. No ano imediatamente anterior às eleições gerais e até o final do período eleitoral, o Tribunal Eleitoral estará sujeito apenas à fiscalização posterior da Controladoria- Geral; 10. Promover legislação sobre matérias da sua competência; 11. Considerar como único órgão competente os pedidos e ações interpostos contra as decisões dos tribunais penais eleitorais inferiores e do Ministério Público Eleitoral.

	<p>As decisões do Tribunal Eleitoral sobre questões eleitorais só poderão ser impugnadas antes de este último e onze processos judiciais terem sido concluídos e serão finais, irrevogáveis e vinculativos.</p> <p>Somente o pedido de revisão constitucional será admissível contra estas decisões.</p> <p><u>CÓDIGO ELEITORAL</u> (2017)</p> <p>Artigo 130. Tribunal Eleitoral Constitui a mais alta autoridade eleitoral e exercerá as funções que confere artigo 143 do Constituição Política, bem como as previstas na dele Lei Orgânica, desde que não seja contrariado nenhuma disposição desta Lei Eleitoral e a garantia do devido processo do lei em cada um das controvérsias que surgem antes do mesmo.</p>
Peru	<p>Peru, <u>Constituição de 1993 (conforme alterada em 2009)</u> (outras alterações até 2018 não afetaram os regulamentos de gestão eleitoral), acessado em 9 de fevereiro de 2020.</p> <p>ARTIGO 177. O sistema eleitoral é composto pela Junta Nacional Eleitoral, pelo Cartório Nacional de Eleições e pelo Registro Nacional de Identificação e Estado Civil. São autônomos e coordenam o seu trabalho entre si, de acordo com as suas autoridades.</p> <p>Peru, <u>LEI ORGÂNICA DO ESCRITÓRIO NACIONAL DE PROCESSOS ELEITORAL, LEI N° 26.487</u>, (Publicado em 21 de junho de 1995), acessado em 9 de fevereiro de 2020).</p> <p>Artigo 3. - Coordenação entre Órgãos Eleitorais O Gabinete do Processo Nacional Eleitoral, juntamente com o Júri Nacional Eleitoral e o Cadastro Nacional de Identificação e Estado Civil, compõem do Sistema Eleitoral Peruano, de acordo com isto estabelecido pelo artigo 177.º do Constituição Política do Peru. Mantém relações de coordenação permanentes com referidas entidades, de acordo com as suas atribuições.</p>
Venezuela	<p>CNE, Lei Orgânica do Poder Eleitoral, acesso em 26 de abril de 2021</p> <p>ARTIGO 7º: O Conselho Nacional Eleitoral é o órgão reitor do Poder Eleitoral, tem caráter permanente e tem como sede o capital da República Bolivariana da Venezuela. É sua competência regular, dirigir e supervisionar as atividades de seus órgãos subordinados, bem como assegurar ele conformidade com o começo constitucional atribuído ao Poder Eleitoral. Exerce as suas funções de forma autônoma e com total independência da demais ramos do Poder Público, sem quaisquer limitações além daquelas estabelecido na Constituição e na lei.</p>

FONTE: International IDEA (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance); Electoral Management Design Database; Model of electoral management; https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9388&database_theme=308 . (2024)