



Ano 2 • N° 02
Teresina-PI / Jan./dez. de 2010
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

DIREITO PROCESSUAL ELEITORAL OU DIREITOS PROCESSUAIS ELEITORAIS? – AS LEITURAS CRÍTICAS DA LOCUÇÃO PROCESSO ELEITORAL –

Francisco Landim*

Introdução

O Direito Processual Eleitoral é o conjunto de normas e princípios jurídicos disciplinadores do **processo eleitoral**.

O **processo eleitoral** aparece, assim, como o **objeto** deste sistema normativo, que se denomina **Direito Processual Eleitoral**, na enciclopédia jurídica do moderno Direito Processual, do qual é um dos ramos politicamente mais importantes, ao lado do **Direito Processual Constitucional**.

Não se ignora, porém, que há uma significativa variedade de **processos eleitorais**, com pressupostos, institutos e escopos próprios, dando lugar à formação de verdadeiros microssistemas normativos processuais, que não podem ser designados senão como **Direitos Processuais Eleitorais**.

Pode-se dizer, então, que, visto pelo ângulo do **processo eleitoral**, que é seu objeto, o **Direito Processual Eleitoral** não constitui uma **unidade normativa**, já que a variada gama de **processos eleitorais** leva ao aparecimento, por assim dizer, de vários **Direitos Processuais Eleitorais**, como verdadeiros ramos desse que se chama, na sua unidade política, de **Direito Processual Eleitoral**.

* Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Brasília, Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atualmente, é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí.

A doutrina ainda não atentou para essa realidade, isto é, a existência de vários **Direitos Processuais Eleitorais**, presa à ideia de que o Direito Processual Eleitoral está diretamente ligado à disciplina da **jurisdição eleitoral** (COELHO, 2008, p. 303):¹

Mas não é isso que sugere a expressão **processo eleitoral**, com diferentes disciplinas normativas, e que é, em última análise, o diversificado objeto de cada um desses variados Direitos Processuais Eleitorais.

Assim, há **processo eleitoral estatal** e **processo eleitoral não-estatal**. No âmbito do **processo eleitoral estatal**, há **processo eleitoral, em sentido amplo**, e **processo eleitoral, em sentido estrito**. Ou, ainda, de outra forma, pode-se falar, na perspectiva do **processo eleitoral estatal**, em **processo eleitoral jurisdicional** e em **processo eleitoral não-jurisdicional**.

Para cada um desses **processos eleitorais**, há um Direito Processual Eleitoral, cuja *summa divisio* outra não é senão o **Direito Processual Eleitoral estatal** e o **Direito Processual Eleitoral Não-Estatal**, conforme seja exercido ou não por entes estatais.

O **Direito Processual Eleitoral Estatal** subdivide-se, por sua vez, em **Direito Processual Eleitoral Jurisdicional** e **Direito Processual Eleitoral Não-Jurisdicional**.

O Direito Processual Eleitoral Estatal Jurisdicional, ou, simplesmente, **Direito Processual Eleitoral Jurisdicional**, pode ser **penal** – o **Direito Processual Penal Eleitoral**, aplicado por juízes e tribunais eleitorais no processamento e julgamento de crimes eleitorais, e **não-penal** ou **extrape-nal** – o **Direito Processual Eleitoral**, aplicado na solução das lides eleitorais civis ou não-criminais, e que tem por isso como fonte subsidiária o Código de Processo Civil (CÂNDIDO, 2006, p. 539).²

O Direito Processual Eleitoral Estatal Não-Jurisdicional, ou, mais resumidamente, **Direito Processual Eleitoral Não-Jurisdicional**, é composto i) pelo **Direito Processual Eleitoral Legislativo** que regula a proteção de normas jurídicas eleitorais pelo Poder Legislativo e pela justiça eleitoral, que, como se sabe, “*exerce a função jurisdicional, administrativa e normativa*” (COELHO, 2008, p. 304); ii) pelo **Direito Processual Eleitoral Político**, que estabelece o procedimento para as eleições políticas, desde as convenções partidárias até a diplomação dos eleitos, e que a doutrina confunde com o **Direito Processual Eleitoral**, em sentido estrito, que tem caráter juris-

dicional; e, por fim, **iii**) o Direito **Processual Eleitoral Administrativo**, constituído pelo conjunto de normas que impõe ao juiz eleitoral de qualquer grau o exercício da função administrativa, por agir, nesse caso, como “*administrador do processo eleitoral*” (COSTA, 2008, p. 259-261).³

Por outro lado, o **Direito Processual Não-Estatal**, que é exercido por entidades não-estatais, comporta pelo menos duas divisões – o **Direito Processual Eleitoral Partidário** e o **Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional**.

O **Direito Processual Eleitoral Partidário** é aquele que serve a exercício das atividades partidárias, como a filiação ou a desfiliação dos membros do partido político, ou a eleição de seus dirigentes. Assim, como existe um **direito partidário** (ZILIO, 2008, p. 70), compreendido como **direito material**, faz-se preciso o Direito Processual Eleitoral Partidário, que tem por objeto o **processo eleitoral partidário**.

O **Direito Processual Eleitoral Empresarial** (DINAMARCO, 2010), **Associativo ou Fundacional**, por sua vez, regula o processo eleitoral nas organizações privadas desprovidas de caráter partidário.

Acima de todos esses Direitos Processuais Eleitorais, o **Direito Processual Eleitoral Constitucional** é compreendido como instrumento da supremacia da Constituição em matéria de direitos políticos.

Por todas essas razões, expostas em voo de pássaro, pode-se afirmar que não há apenas um Direito Processual Eleitoral, como importante ramo do Direito Processual moderno, mas **há vários Direitos Processuais Eleitorais**, em função da variedade de **processos eleitorais** disciplinados pelo ordenamento jurídico.

O Quadro Sistemático dos Direitos Processuais Eleitorais

Com base nestas ideias, assim pode ser composto o quadro dos **Direitos Processuais Eleitorais**, a partir de diferentes modalidades de processo eleitoral:⁴

DIREITOS PROCESSUAIS ELEITORAIS

I. Direito Processual Eleitoral Estatal:

1. Direito Processual Eleitoral Jurisdicional:

1.1 *Direito Processual Eleitoral Constitucional;*

1.2 *Direito Processual Eleitoral Penal;*

1.3 *Direito Processual Eleitoral Civil;*

2. Direito Processual Eleitoral Estatal Não-Jurisdicional:

2.1 *Direito Processual Eleitoral Legislativo;*

2.2 *Direito Processual Eleitoral Político;*

2.3 *Direito Processual Eleitoral Administrativo;*

II. Direito Processual Eleitoral Não-Estatal:

1. *Direito Processual Eleitoral Partidário;*

2. *Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional.*

O Processo Eleitoral

A pedra de toque desta variedade de Direitos Processuais Eleitorais é, como já se assinalou, o **processo eleitoral**, em suas várias modalidades.

Compreendido o **processo eleitoral** como procedimento de **eleição política** (LUHMANN, p.18 apud DINAMARCO 2001, p. 64, nota 2), ou de **eleição administrativa**, em organizações estatais ou não-estatais, o que deve ser destacado no exame desta temática é, dentre outros pontos, a ambiguidade da locução **processo eleitoral**, o que já levou o STF para além de definir-lhe os pressupostos, em r. Acórdão da lavra do Min. RICARDO LEWANDOWSKI,⁵ esforçar-se mesmo em fixar “*o sentido jurídico-constitucional da expressão **processo eleitoral***”, em r. Acórdão da lavra do Min. CELSO DE MELLO.⁶

Decididamente, a expressão **processo eleitoral** é ambígua, isto é, carece de precisão linguística, em razão de seus vários significados.

Assinala Adriano Soares da Costa “(os) intensos problemas de ambiguidade dos termos jurídicos”, na seara do Direito Eleitoral, “que são aplicados pelo legislador sem qualquer cuidado, a mais da vez de modo grosseiramente equivocado”, em decorrência, sobretudo, “(da) edição de leis casuísticas para cada e determinada eleição” (COSTA, 2008, p. 263, §3º).

Certamente, não é esse **casuísmo** a origem da ambiguidade da expressão processo eleitoral. De qualquer sorte, o que se pode dizer sobre

a ambiguidade desta locução jurídica é que se faz uso dela como signo linguístico designatório de “realidades distintas, tornando indeterminado o conceito jurídico, mercê de sua ambiguidade”, o que impõe ao intérprete ou ao pesquisador do direito “o cuidado em precisar o significado com o qual o termo jurídico está sendo manipulado, de modo a evitar confusões conceptuais” (COSTA, 2008, p. 263, §3º).

Assim, o termo jurídico **processo eleitoral** está consagrado no art. 16 da CF,⁷ e aí se encontra como conceito indeterminado, segundo o STF, que procurou fixar não somente “(o) significado da locução ‘processo eleitoral’”, como também “(o) alcance e o conteúdo de sua noção constitucional”, como se lê em r. Acórdão da lavra do Min. CELSO DE MELLO, no julgamento da **ADI 353 MC/DF**,⁸ em uma eloquente demonstração da ambiguidade deste vocábulo.

Ora, a necessidade de fixar-se o sentido constitucional da expressão **processo eleitoral**, como lembra o STF, implica admitir que esta locução, como conceito indeterminado, ou cláusula constitucional geral, oferece margem para mais de um sentido ou de uma acepção jurídica, reportando-se, assim, a doutrina, de modo geral, ao **processo eleitoral em sentido lato** e ao **processo eleitoral em sentido estrito** (COELHO, 2008, p. 303-304), ao escrever que “processo eleitoral em sentido lato são as fases organizativas, tais como registro de candidatos, campanha eleitoral, votação, apuração e diplomação. Processo eleitoral em sentido estrito é o chamamento da justiça eleitoral para resolver os conflitos inerentes às eleições” (Id. *ibid.*).⁹

Conclui-se disso tudo que o termo **processo eleitoral**, por não ser uma expressão unívoca, permite ao intérprete, ou ao estudioso do direito, a realização de várias leituras, na linha de suas múltiplas acepções jurídicas.

As Várias Leituras da Expressão Processo Eleitoral

Abrindo-se o leque das acepções do termo **processo eleitoral**, e, por assim dizer, de sua respectiva leitura, pode-se falar, no ordenamento jurídico brasileiro, em **processo eleitoral estatal** e em **processo eleitoral não-estatal**, conforme seja adotado, como procedimento eleitoral, no âmbito das organizações estatais, para o exercício de suas atividades político-administrativas, ou, fora delas, pelas organizações privadas ou não-estatais.

O Processo Eleitoral Não-Estatal (1ª Leitura)

Não se ignora que o processo eleitoral, como procedimento de eleições políticas, ou eleições administrativas, ou, ainda, de caráter diretivo ou gerencial, existe, também, no âmbito de entidades privadas ou não-estatais, como, por exemplo, os **partidos políticos**.

Nesse sentido, a **Resolução nº 19.406/95**, que dá “instruções para a fundação, organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos”, determina que o estatuto partidário conterà normas sobre **processo de eleição** dos membros de seus órgãos diretivos em níveis municipal, estadual e nacional.¹⁰

Não há dúvida que o **processo de eleição**, para a escolha dos dirigentes partidários, na forma das normas estatutárias do partido, é **processo eleitoral**, que se passa, como é evidente, no domínio dos **partidos políticos**, pessoas jurídicas de direito privado,¹¹ cujas funções são essencialmente políticas, no contexto do regime democrático de direito.¹²

E o conteúdo desta 1ª leitura não se encerra por aqui, porque há também **processo de eleição** ou **processo eleitoral** em outras pessoas jurídicas de direito privado, como associações e sociedades, que não têm, contudo, qualquer função político-partidária.

Desse modo, nas associações, há a eleição dos administradores, na forma estatutária,¹³ e, nas sociedades corporativas, que bem ilustram o caso em debate, deverá ser indicado, nos seus respectivos estatutos, o **processo de substituição** de administradores e conselheiros fiscais,¹⁴ que são **eleitos** pela assembleia geral, têm mandato e tomam posse para o exercício das atribuições diretivas destas sociedades.¹⁵

Pode-se até pensar que esse **processo de substituição** ou **processo de eleição** dos dirigentes destas organizações privadas ou não-estatais não deve ser encarado como **processo eleitoral**, na medida em que eleições dessa natureza não são eleições políticas.

Entretanto, o intérprete, neste particular, vê-se a braços com o que o art. 18 da Lei nº 6.404/76, das sociedades por ações, ao definir como “*vantagens políticas*” “o direito de eleger, em votação em separado, um ou mais membros dos órgãos de administração”, que pode ser assegurado pelo estatuto social a uma ou mais classes de ações preferenciais.¹⁶

Pelo senso comum, só há “**vantagens políticas**” em **eleições políticas**, mas, ao que parece, o **direito de eleger**, que é exercido por meio de **processo eleitoral**, tem natureza política, ainda quando exercido na esfera das organizações privadas ou não-estatais.

De qualquer sorte, posto de lado o questionamento sobre a natureza jurídica das eleições no terreno dos entes privados ou não-estatais, sem função política específica, no contexto do Estado Democrático de Direito, pode-se falar, no âmbito destas entidades, em processo eleitoral, compreendido, em qualquer caso, como o conjunto de regras que dispõe sobre as eleições dos seus dirigentes em seus respectivos estatutos ou legislação especial (ABRÃO apud COSTA MACHADO, 2010, p. 114).¹⁷

A doutrina, porém, parece refratária a esse entendimento, ao sublinhar que “as eleições (...) de associações, sindicatos e pessoas jurídicas em geral, não são matérias afetas ao processo eleitoral”, porque, “regulamentadas pelos seus (...) Estatutos”, têm os conflitos dirimidos no particular “pela justiça comum”, muito embora “o direito eleitoral (informe) subsidiariamente tais eleições” (COELHO, 2008. p. 303).

Apesar disso, a teoria geral do processo, no exame da vasta fenomenologia jurídica da processualística moderna, tem dado pela existência de **processos estatais e não estatais**, como o faz Dinamarco, (2001). ao escrever que “há processos **estatais e não-estatais**, conforme sirvam ao exercício do poder pelo Estado ou por outra entidade” (Ibid., 2001, n. 7, p. 64.).

Daí porque Elio Fazzalari (apud DINAMARCO, 2001, p. 63) afirma que “o emprego do processo se observa também fora e/ou de modo independente do nosso ordenamento estatal”.¹⁸ De tal modo, explicita Dinamarco, que as chamadas **entidades intermediárias** – “(partidos políticos, sindicatos, associações de toda ordem, sociedades civis e comerciais)”, têm a sua forma de **processo não-estatal**, o que se constata, inclusive, no seio de entidades como a família e as favelas (DINAMARCO., 2001, p. 63).¹⁹

Todas estas considerações justificam inteiramente a aceção do **processo eleitoral** como **processo eleitoral não-estatal**, que é uma realidade no ordenamento jurídico brasileiro.

O processo eleitoral não-estatal, que é gênero, abrange, como espécies, o **processo eleitoral partidário**, que é próprio das agremiações políticas,

e o processo eleitoral empresarial, associativo, ou fundacional, aplicável ao exercício das atividades realizadas pelas chamadas **entidades intermediárias**, ou seja, sindicato, associações, sociedades, fundações.

Cada uma destas modalidades de **processos eleitorais não-estatais** está disciplinada pela legislação especial, ou por normas estatutárias próprias, reunidas nesse microsistema jurídico denominado **Direito Processual Eleitoral não-Estatal**, ou, simplesmente, **Direito Processual Eleitoral Privado**, isto é, o conjunto de regras disciplinadoras do processo eleitoral no âmbito das entidades privadas ou não-estatais, como, **verbi gratia**, os partidos políticos, associações e sindicatos.

Como já se anotou, anteriormente, o **Direito Processual Eleitoral Privado** subdivide-se em **Direito Processual Eleitoral Partidário** e **Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional**, consoante tenha por **objeto** o processo eleitoral partidário, ou, conforme o caso, o processo eleitoral empresarial, associativo ou fundacional.

O Processo Eleitoral Estatal (2ª Leitura)

O **Processo Eleitoral Estatal** tem expressa consagração constitucional (**art. 16, da CF**), e, neste dispositivo, está diretamente relacionado com a **eleição política**.²⁰

É que existe “uma relação de implicação entre democracia e processo eleitoral”,²¹ já que as eleições políticas são próprias dos regimes democráticos. Nesse sentido é que se pode compreender, então, o processo eleitoral estatal como procedimento de eleições políticas, devidamente estruturado em termos normativos.

O certo é que o **processo eleitoral estatal** é, de longe, o mais estudado pela doutrina, o mais aplicado pelos tribunais, o mais discutido na jurisprudência, em razão não somente de sua importância para a democracia brasileira, como, também, em face da **ambiguidade conceitual** desta expressão jurídica.

Para superar a ambiguidade conceitual desta locução, a doutrina e a jurisprudência vêm falando em **processo eleitoral em sentido estrito** e **processo eleitoral em sentido amplo** (GOMES, 2010, p. 191),²² sem, contudo, chegarem a um consenso quanto ao que se deve entender por cada uma destas modalidades processuais.

Nestas circunstâncias, o processo eleitoral brasileiro, consagrado no art. 16 da CF, à luz da doutrina e da jurisprudência, comporta um duplo sentido, isto é, um amplo e outro restrito, cujo alcance e conteúdo ambos se esforçam em fixar, com algum sucesso, mas sem grande utilidade científica, ou proveito prático, em termos de teoria do processo eleitoral.

O Processo Eleitoral Estatal, em sentido amplo (1ª Acepção)

O que se compreende por **processo eleitoral estatal**, em **sentido amplo**, ou, simplesmente, **processo eleitoral**, em **sentido amplo**, como é corrente na doutrina, está exposto, com clareza, por José Jairo Gomes, ao escrever que, em sentido *lato*, o processo eleitoral é procedimento que se instaura para a realização de eleições, cujo início “coincide com as convenções partidárias para a escolha de candidatos e deliberação sobre coligação”, e se encerra com a diplomação dos eleitos, numa complexa relação que se forma “entre candidatos, partidos políticos, coligações, Justiça Eleitoral, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa” (GOMES, 2010, p. 191-192).²³

Nessa linha do processo eleitoral, em sentido amplo, Francisco Dirceu Barros especifica os sujeitos da relação processual eleitoral, de direito público, que são “a) o cidadão (...); b) o partido político; c) o pré-candidato; d) o candidato a eleição; e) o candidato eleito; f) o juiz eleitoral, ou tribunal (...); g) o Ministério Público Eleitoral”, sendo que, por seu caráter atributivo de direitos e deveres, “**a relação processual eleitoral gera direitos e obrigações**”, ainda na visão do citado autor, e dos quais são exemplos o direito de ação e o direito de defesa (BARROS, 2010, p. 34-35).²⁴

A doutrina faz coro com o entendimento de que o processo eleitoral, em sentido amplo, é uma relação complexa, quer pela multiplicidade de sujeitos processuais, quer pela variada gama dos **atos eleitorais**, que são praticados por seus protagonistas, num arco que vai desde convenções partidárias até a diplomação dos eleitos pela justiça eleitoral.

Por isso, nesse mesmo diapasão, ainda, Tito Costa, considera o processo eleitoral, em sentido amplo, como “todo complexo de atos relativos à realização de eleições”, “que vai desde a escolha dos candidatos em convenção partidária, até sua eleição, proclamação e diplomação” (COSTA T., 2004, p. 29).²⁵

Por fim, Marcos Vinicius Furtado Coêlho, ao escrever que “processo eleitoral em sentido lato são as fases organizativas, tais como registro de candidatos, campanha eleitoral, votação, apuração e diplomação” (2008, p. 303-304), sugere, assim, a necessidade de estruturação em fases do processo eleitoral, em sentido amplo.

Não se pode negar a importância político-constitucional do processo eleitoral, compreendido em sentido amplo, e que pode ser definido, em um primeiro momento, como procedimento de eleições políticas, definido constitucionalmente.

Nesta perspectiva, o processo eleitoral, em sentido amplo, é um instrumento da democracia, como ressalta, aliás, o STF, em r. acórdão da lavra do Min. Ricardo Lewandowski, e no qual se lê que o conjunto de procedimentos, que lhe são próprios, terminam por emprestar-lhe legitimidade nas democracias, nas quais tem por escopo evitar a ocorrência de deformações e desequilíbrios nas eleições políticas promovidas pelo Estado Democrático de Direito.²⁶

O processo eleitoral, em sentido amplo, é disciplinado, nessa visão da matéria, pelo **Direito Processual Eleitoral**, que “(não cuida apenas) da resolução dos litígios decorrentes das eleições, como das diversas fases para a sua organização” (COÊLHO, 2008, p. 303).²⁷

Em outras palavras, o processo eleitoral, em sentido amplo, é disciplinado por um **Direito Processual Eleitoral**, em sentido amplo, em razão mesmo da abrangência do seu objeto – **o processo eleitoral, em sentido amplo**, que se aplica, à luz desta concepção, tanto “(à) resolução dos litígios decorrentes das eleições, como também das diversas fases para a sua organização” (COÊLHO, 2008, p. 303).

Assim – e a conclusão é do leitor, o **Direito Processual Eleitoral, em sentido amplo**, subdivide-se em **Direito Processual Eleitoral Jurisdicional**, que cuida da resolução dos litígios decorrentes das eleições, e **Direito Processual Eleitoral Não-Jurisdicional**, que disciplina as diversas fases organizativas do processo eleitoral fora do âmbito jurisdicional.

Se estes Direitos Processuais Eleitorais têm objetos diferentes, porquanto um deles é **processo eleitoral jurisdicional** e o outro é **processo eleitoral não-jurisdicional**, porque chamá-los pelo nome de **Direito Processual Elei-**

toral, compreendido em **sentido amplo**, para designar categorias processuais diferentes?

Na linguagem jurídica, como em qualquer outra, o que tem **sentido amplo** não é somente abrangente, ou ilimitado, mas também, inexacto, impreciso, estabelecido em contraposição ao **sentido estrito** (FERREIRA, 2009, p. 126),²⁸ o que é incompatível com as ciências sociais, como o direito, que tem pretensão científica, e, por isso, apura ao extremo a sua terminologia jurídica, mormente na área da teoria da ciência processual (DINAMARCO, 2009, p. 25-26, n. 1).

Ademais disso, a concepção ampla do Direito Processual Eleitoral, a partir do processo eleitoral, em sentido lato, termina por dificultar o estudo da própria disciplina, com a formulação de conceitos, condensação de princípios próprios ou específicos, a classificação de elementos categóricos, a formação de institutos jurídicos.

O enfoque da **relação jurídica processual eleitoral** é uma das dificuldades desta concepção ampla de processo eleitoral, e, por conseguinte, de Direito Processual Eleitoral, que ora se diz “formada por um autor, um órgão do Poder Judiciário que deve decidir a lide, e um réu” (VELLOSO, 2009, p. 247), apelando-se, assim, para a sua forma triangular; e ora se defende que ela “envolve sempre o titular da pretensão (o Autor) e o competente do Poder Judiciário; normalmente, mas não sempre, faz-se também presente o titular do dever jurídico pretendido (o Réu)” (SANTANA; GUIMARÃES, 2006, p. 199, n. 25.1), em uma ideia que refoge à clássica triangularidade da relação jurídica processual. E, a par disso, José Jairo Gomes, toma-a como relação complexa, com múltiplos sujeitos e múltiplos atos eleitorais, que não se revestem, necessariamente, de caráter jurisdicional (GOMES, 2010, p. 191). Enquanto isso Tito Costa proclama que o **objeto da relação processual eleitoral**, na sua expressão mais ampla, “será sempre ligado à organização e ao exercício de **direitos políticos**”, “incluindo-se precipuamente o direito de votar e ser votado” (COSTA T., 2004, p. 30),²⁹ porquanto “**o processo eleitoral (...) é o veículo pelo qual se estabelece e se exercita a relação processual no âmbito do Direito Eleitoral**” (COSTA T., 2004, p. 29).³⁰

De amplitude em amplitude – **Direito Processual Eleitoral, em sentido amplo; processo eleitoral, em sentido amplo; relação jurídica processual, em sentido amplo** – o Direito Processual Eleitoral vai ganhando

em **imprecisão** o que outros ramos do direito processual, como o processo civil e o processo penal, vão conquistando em termos de precisão científica.

Além disso, esse **processo eleitoral, em sentido amplo**, e seu correspondente **Direito Processual, em sentido amplo**, não são assim tão abrangentes, porque deles estariam excluídos “(as) *disputas partidárias*” (COELHO, 2008, p. 305),³¹ “as eleições para os cargos de direção do Poder Judiciário” (Ibid., p. 306),³² “o exercício do mandato” (Id. ibid.),³³ que não são da competência da justiça eleitoral.

De outro lado, porém, estas exclusões podem ser vistas como **questões abertas**, cujas respostas dependem ainda da luz das discussões.

De todo modo, as **disputas partidárias**, como já se observou neste texto, devem ser resolvidas à luz do **Direito Processual Eleitoral Privado**, que tem caráter estatutário, precipuamente, mas, independentemente disso, são resolvidas no âmbito do **processo eleitoral partidário**, que é processo eleitoral, propriamente dito, muito embora aplicado pela justiça comum.

Ao cabo de todas as contas, não é a aplicação pela justiça eleitoral que define a natureza do processo eleitoral, mas os seus pressupostos, ao lado de sua estrutura procedimental e dos seus escopos jurídicos, sociais e políticos.

Da mesma forma, as eleições para os cargos de direção do Poder Judiciário, não obstante o caráter regimental de suas normas estruturadoras, são matérias de **processo eleitoral estatal**, ou **processo eleitoral público**, desde que visam ao preenchimento dos cargos de representação política de um dos Poderes do Estado, e independentemente dos conflitos decorrentes destas eleições serem processados e julgados pela justiça comum.

A cassação de mandatos, no âmbito do Poder Legislativo, bem como o impedimento do chefe do Poder Executivo, federal, estadual, ou municipal, pelo Poder Legislativo é processo eleitoral, decretados em votações realizadas para a perda de mandato de seus respectivos titulares.

Talvez por estas ou outras razões, a doutrina, seguida pela jurisprudência, procura estabelecer, em meio a estes debates, um sentido próprio para a locução **processo eleitoral**, consagrada constitucionalmente, buscando definir, a um só tempo, o sentido, o alcance, o conteúdo e a noção conceitual desta expressão jurídica de largo espectro político.

O Processo Eleitoral Estatal, em Sentido Estrito (2ª Acepção)

Pela doutrina, Joel J. Cândido denomina processo eleitoral *stricto sensu* o que de outra parte expressiva da doutrina eleitoral conhece por processo eleitoral *lato sensu*, isto é, o procedimento “*que começa com a convenção de escolha dos candidatos e termina com a diplomação*”, passando pelo registro dos candidatos, propaganda, medidas preliminares “*à votação e à apuração*” (CÂNDIDO, 2010, p. 122), sendo que “graficamente, pode-se ter uma visão melhor das fases e momentos que caracterizam o processo eleitoral (*stricto sensu*)” (CÂNDIDO, 2010, p. 122), cujo procedimento se inicia com as convenções partidárias e termina com a diplomação dos eleitos (Ibid., p. 123).³⁴

Neste caso, a doutrina está chamando por nomes diferentes o mesmo instituto da processualística eleitoral brasileira – o **processo eleitoral estatal**, nominado ora de **processo eleitoral, em sentido amplo**, e ora de **processo eleitoral, em sentido estrito**, não obstante ambos tenham os mesmos contornos jurídicos, os mesmos sujeitos processuais, e, em termos de conteúdo, estejam constituídos pelos mesmos **atos eleitorais**, podendo ser definidos com idêntica noção conceitual, isto é, “todo complexo de atos relativos à realização de eleições” (COSTA T., 2004, p. 29, n. 1.4, nota 12).

Se é assim, qual a utilidade científica ou o proveito prático da divisão do processo eleitoral estatal, em sentido amplo, e do processo eleitoral, em sentido estrito? Por este ângulo, não há nenhuma vantagem científica ou prática, já que essas concepções chegam ao mesmo resultado, e, assim, denominam com nomes diferentes o mesmo instituto jurídico, o que mostra *prima facie* a inconsistência desta classificação ou enfoques doutrinários.

Reconheça-se, porém, a bem da verdade, que não é essa a intenção da doutrina eleitoral, que se esforça, ainda assim, na demonstração da tese de que o processo eleitoral *lato sensu* e o processo eleitoral *stricto sensu* não se confundem.

Assim, José Jairo Gomes assinala que “nos domínios do Direito Processual, o termo **processo** traduz a relação jurídica que se estabelece entre autor, Estado-juiz e réu (...), caracterizando-se como instrumento de exercício do poder jurisdicional” (Ibid., 2010, p. 191), tendo este significado a expressão **processo eleitoral, em sentido estrito**.³⁵

Nesta mesma linha, Marcus Vinicius Coêlho, ao considerar que “(o) processo eleitoral em sentido estrito é o chamamento da justiça eleitoral para resolver os conflitos inerentes às eleições” (COÊLHO, 2008, p. 304).

Mas isso aumenta apenas a perplexidade do intérprete em matéria de processo eleitoral *stricto sensu*, a respeito do qual a doutrina tem noções conceituais totalmente díspares, por considerá-lo ora como “todo o complexo de atos relativo à realização das eleições” (COSTA T., 2004, p. 29, n. 1.4, nota 12), o que é mais consentâneo com o pensamento de Cândido (2010, p. 122-123, n. 5.5), e ora como “instrumento de exercício do poder jurisdicional” (GOMES, 2010, p. 191-192), “para resolver os conflitos inerentes às eleições” (COÊLHO, 2008, p. 304), o que traduz as concepções de Gomes e Coêlho.

E ainda à luz do que escrevem estes autores, é de se observar que Cândido exclui o **contencioso eleitoral** de sua concepção de **processo eleitoral stricto sensu**, limitando-o aos atos destinados à realização das eleições, agrupados em diferentes fases processuais, ao passo que Gomes e Coêlho restringem o **processo eleitoral stricto sensu** ao processo jurisdicional, destinado à solução dos litígios eleitorais decorrentes da realização das eleições.

Por fim, há um terceiro modelo de processo eleitoral *stricto sensu*, apresentado na doutrina por José Afonso da Silva, que inclui no conteúdo desta modalidade processual não somente o **contencioso eleitoral**, como também o complexo de atos destinados à organização e realização das eleições:

O processo eleitoral compõe-se dos atos que, postos em ação (procedimento), visam a decidir, mediante eleição, quem será eleito; visam, enfim, a selecionar e designar autoridades governamentais. Os atos desse processo são a apresentação de candidaturas, seu registro, o sistema de votos (cédulas ou urnas eletrônicas), organização das seções eleitorais, organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral (SILVA, 2008, p. 234).

O Impasse Doutrinário Criado pelas Concepções do Processo Eleitoral *Stricto Sensu* e do Processo Eleitoral *Lato Sensu*

Estas concepções doutrinárias do processo eleitoral, em sentido estrito, não obstante o mérito da construção de cada uma delas, isoladamente consideradas, quando expostas em conjunto, num mesmo palco, constituem

mais uma **problematização** sobre o processo eleitoral *stricto sensu* do que uma **explicação** acerca do seu significado, alcance, conteúdo e noção conceitual, o que gera maior ou menor impasse no espírito de investigação do pesquisador do tema.

Aliás, este impasse doutrinário é mais amplo, pois abrange também as concepções do processo eleitoral *lato sensu*, que, conquanto uniformes, quanto aos contornos jurídicos deste instituto, deixam a desejar quando definem o **Direito Processual Eleitoral** como ramo do direito que tem por objeto o processo eleitoral destinado à “resolução dos litígios decorrentes das eleições” (COELHO, 2008, p. 303), como também as diversas “fases organizativas” dos pleitos eleitorais (Id. *ibid.*).

Se há essa duplicidade de objetos no Direito Processual Eleitoral, que, não obstante a sua disparidade, integram, em uma unidade, a mesma noção conceitual desse ramo do direito, resulta então sem utilidade prática ou científica essa distinção entre processo eleitoral *lato sensu* e processo eleitoral *stricto sensu*, já que tudo está englobado pela mesma conceituação deste ramo do Direito Processual.

Ora, se há um processo eleitoral *lato sensu* e um processo eleitoral *stricto sensu*, com pressupostos, conteúdo e objetivos próprios, haverá, então, pelo menos dois ramos do Direito Processual Eleitoral, cada um deles constituindo um sistema normativo de um processo eleitoral específico.

Esses impasses doutrinários, aparentemente insuperáveis, são responsáveis por definições fragmentadas do Direito Processual Eleitoral, por deixarem fora do seu alcance grande parte do conteúdo da noção conceitual da disciplina.

Assim, não é incorreto absolutamente definir-se o Direito Processual Eleitoral como o conjunto de “todas as normas de caráter adjetivo que informam a natureza jurídica e o desenvolvimento válido da relação entre as partes e o órgão do Judiciário Eleitoral” (SANTANA; GUIMARÃES, 2006, p. 199, n. 25.1), mas é preciso considerar que este é apenas um de seus ramos dogmáticos, de caráter jurisdicional, devendo-se considerar, também, como Direito Processual Eleitoral, o conjunto normativo destinado a regular as eleições políticas estatais, sem ter necessariamente caráter jurisdicional.

Por outro lado, são as dificuldades criadas por essas concepções doutrinárias sobre o processo eleitoral estatal que levam os autores a uma situação de dúvida ou perplexidade quanto à utilização do termo **processo eleitoral** para designar o procedimento das eleições políticas e a restringirem o uso do termo **Direito Processual Eleitoral** à denominação do contencioso eleitoral:

A doutrina do Direito Eleitoral emprega o termo *processo* para designar as fases de desenvolvimento das eleições, desde a preparação até a diplomação e posse dos candidatos eleitos, dada a falta de significante mais apropriado. No entanto, se se considerar que o processo pode ser definido como uma relação entre as partes e órgão judiciário ou como um procedimento realizado em contraditório daquelas, verifica-se sua aplicabilidade a apenas uma fase do 'processo' eleitoral, justamente a do seu contencioso. Como não é objetivo desta obra pretender superar a questão, utiliza-se aqui processo eleitoral para designar as fases supramencionadas, enquanto a fase contenciosa será denominada por direito processual eleitoral [...] (SANTANA; GUIMARÃES, 2010, p. 109, n. 14.1).

Hoje em dia, a teoria geral do processo tem como certo que o processo “**(é um) instrumento do exercício do poder**” e que “não só a jurisdição se exerce através do processo, mas sempre o poder do Estado, ainda que em sede administrativa ou mesmo legislativa” (DINAMARCO, 2009, p. 223, n. 129, nota 234).

De tal maneira que se pode usar sem receio a designação **processo eleitoral** para o conjunto de atos eleitorais praticados fora do âmbito da jurisdição estatal.

Da mesma forma, a designação **Direito Processual Eleitoral** pode recair sobre o complexo dos atos eleitorais destinados à realização das eleições políticas não obstante a falta de escopo jurisdicional deste ramo do Direito Processual. Para Dinamarco, o Direito Processual “(é) um sistema de institutos, princípios e normas estruturadas para o **exercício do poder** segundo determinados objetivos” (DINAMARCO, 2001, p. 58, n. 6). E, mais do que qualquer outro processo, o **processo eleitoral estatal** é um instrumento do exercício do poder político do Estado Democrático de Direito, tratando-se, nas palavras do Min. Sepúlveda Pertence:

(do) mais importante e relevante dos processos estatais da democracia representativa, o processo eleitoral, que assim o é ‘pela razão óbvia de

que é ele a complexa disciplina normativa, nos Estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas.³⁶

Por fim, o impasse das concepções doutrinárias sobre **o processo eleitoral, em sentido estrito, e processo eleitoral, em sentido amplo**, que não leva a resultados científicos práticos, é responsável também pela ideia de que não há no ordenamento jurídico brasileiro “um processo eleitoral para as questões extrapenais, (...)”, o que obriga o intérprete ou o aplicador da lei a adotar o Código de Processo Civil na maioria das questões processuais”:

O Direito Eleitoral tem o seu Processo Penal próprio, não dependendo, na essência, do Processo Penal comum. Carece ele, porém, de um processo eleitoral, para questões extrapenais, sendo este um dos defeitos desse ordenamento jurídico. Salvo alguns procedimentos isolados, geralmente previstos em leis que vigem paralelamente ao Código Eleitoral – como a Lei Complementar nº 64, de 18.5.1990, onde se encontram ritos procedimentais -, não há um processo eleitoral previamente definido, comum ao funcionamento dos institutos eleitorais não-criminais, o que obriga o intérprete ou o aplicador da lei a adotar o Código de Processo Civil na maioria das questões processuais (CÂNDIDO, 2006, p. 539).

A construção do processo eleitoral jurisdicional é uma tarefa da doutrina, a partir das normas que o definem no ordenamento jurídico nacional, apesar da “inexistência de um Código de Processo Eleitoral” (COÊLHO, 2008, p. 303), e do fato de que “as normas processuais estão inseridas na legislação que trata do direito material eleitoral” (Id. *ibid.*), o que não se constitui em obstáculo ao atendimento deste imperativo próprio da dogmática jurídica.

A processualística eleitoral está em mora com os estudos do processo eleitoral, em suas diferentes variedades, tendo-se revelado insuficiente neste mister a abordagem doutrinária a partir da falta de univocidade da expressão **processo eleitoral**, do que resulta a duplicidade de sentido desta locução constitucional.

É preciso buscar no âmbito da teoria geral do processo a superação desses impasses doutrinários, com fim de emprestar-se ao processo eleitoral

o enfoque científico que ele merece ter como uma das mais importantes modalidades de processo estatal, no conjunto do ordenamento jurídico brasileiro.

A Construção da Dogmática Jurídica do Processo Eleitoral

De qualquer sorte, a jurisprudência do **STF**, aproveitando-se das conquistas iniciais da doutrina eleitoral, tem desenvolvido, a partir da interpretação do **art. 16 da CF**, um significativo esforço na construção da dogmática jurídica do **processo eleitoral**, enquanto “**instrumento do exercício do poder da soberania popular**”, ou “**procedimento adotado para a realização de eleições políticas**”, que não tem caráter jurisdicional.³⁷

É importante frisar, neste contexto, que, pelo voto do Min. Cezar Peluzi, o **STF** inclui esta modalidade de **processo eleitoral**, não obstante a ausência de caráter jurisdicional, entre os **institutos da teoria geral do processo**, podendo ser conceituado, nessa linha, como:

(a) sequência de atos que se desdobram e decompõem as eleições, concebidas estas, em toda a sua consumação, como **ato total** ou **fattispecie normativa** a que tendem os atos prévios necessários à sua produção, e cuja observância constitui o único meio de garantir que os pleitos se realizem em plena conformidade com o teor da vontade popular fixado nas leis e segundo ditames de ética e justiça.³⁸

Já antes disso, pelo voto do Min. Celso de Mello, o **STF**, depois de apontar o processo eleitoral como procedimento das eleições políticas, apresenta a sua estrutura sequenciada, dividida em três fases, que se vinculam inteiramente entre si: “(a) **fase pré-eleitoral** (...), (b) **fase eleitoral propriamente dita** (...) e (c) **fase pós-eleitoral**”,³⁹ excluindo da sua estrutura o **contencioso eleitoral**, numa demonstração de que o **processo eleitoral, consagrado no art. 16 da CF**, trata-se de **modalidade processual autônoma**, com pressupostos próprios, que não se confunde com o **processo eleitoral jurisdicional**, destinado à resolução das lides eleitorais.

Por se tratar de uma **fattispecie normativa**, o processo eleitoral estatal, como procedimento de eleições políticas, está inteiramente disciplinado por “**normas instrumentais diretamente ligadas às eleições**”, em uma observação do Min. Moreira Alves, trazida à tona em voto da Min. Ellen Gracie, no STF,⁴⁰ com o que se pode falar em **Direito Processual Eleitoral, em**

sentido próprio, como conjunto de normas disciplinadoras dos atos eleitorais praticados no contexto do procedimento de eleições políticas, ou, com as palavras do Min. Cezar Peluzo, “o conjunto de normas regentes da sequência de atos em que se desdobram e decompõem as eleições”.⁴¹

Esta compreensão do processo eleitoral pelo **STF**, sem apelar para a amplitude e a restrição do sentido da locução, e das consequências daí derivadas, autoriza a adoção dos critérios utilizados na atualidade pela teoria geral do processo para a identificação das várias modalidades processuais.

Assim, como a locução **processo eleitoral** pode ser utilizada para designar outros tipos de processo, além do **processo jurisdicional** (DINAMARCO, 2001, p. 70, n. 8),⁴² como o faz a jurisprudência do **STF**, pode-se dizer que, em matéria eleitoral, “há processos estatais e não-estatais, conforme sirvam ao exercício do poder pelo Estado ou por outra entidade”, sendo que “os processos estatais são **jurisdicionais ou não**” (DINAMARCO, 2001, p. 64, n. 7).

Os **processos eleitorais estatais**, que são de longe os mais importantes politicamente, podem ser **jurisdicionais ou não**.

Os **processos eleitorais estatais jurisdicionais**, ou, mais resumidamente, os **processos eleitorais jurisdicionais** podem ser **constitucional** (**processo eleitoral constitucional**), **penal** (**processo eleitoral penal**) e **civil** (**processo eleitoral civil**), que são instrumentos, respectivamente, da **jurisdição eleitoral constitucional**, da **jurisdição eleitoral penal** e da **jurisdição eleitoral civil**, ou **não-penal**, encontrando-se cada um destes processos eleitorais estatais regulado pelo **Direito Processual Eleitoral Constitucional**, **Direito Processual Eleitoral Penal** e **Direito Processual Eleitoral Civil**.

Os **processos eleitorais estatais não jurisdicionais**, ou, de modo mais sintético, os **processos eleitorais não-jurisdicionais**, podem ser divididos em **processo eleitoral legislativo**, ou, mais propriamente, **processo legislativo eleitoral**, disciplinado pelo **Direito Processual Eleitoral Legislativo**, aplicado pelo Poder Legislativo e pelo TSE na produção das normas eleitorais; **processo eleitoral político**, o complexo de atos eleitorais preordenados para a realização de eleições políticas, inteiramente submetido, como *fattispecie normativa*, à regulação do **Direito Processual Político**, definido como conjunto de normas regentes do procedimento das

eleições políticas, e, por fim, o **processo eleitoral administrativo**, disciplinado pelo **Direito Processual Eleitoral Administrativo**, e destinado a operacionalizar as atividades administrativas diretamente ligadas à realização das eleições.

É escusado dizer que todos estes **processos eleitorais estatais** são **processos eleitorais públicos**, normatizados, no seu conjunto, pelo Direito Processual Eleitoral Estatal, que é, sem sombra de dúvida, **Direito Processual Eleitoral Público**.

Como os **processos eleitorais podem ser estatais ou não-estatais**, os **processos eleitorais não-estatais**, ou, mais diretamente, os **processos eleitorais privados** são utilizados no desempenho de suas atividades pelas entidades não-governamentais, ou, simplesmente, entidades privadas, como partidos políticos, sindicatos, associações, sociedades, fundações.

Daí as duas grandes modalidades de **processos eleitorais privados**, isto é, o **processo eleitoral partidário**, disciplinado pelo **Direito Processual Eleitoral Partidário**, para a prática de **atos eleitorais partidários** relativos não somente à escolha dos dirigentes das agremiações políticas, como também nos casos de filiação e desfiliação dos membros do partido; e, de outro lado, o **processo eleitoral empresarial, associativo ou fundacional**, ou, sinteticamente, o **processo eleitoral empresarial**, aplicado no âmbito dos entes privados sem função política, ou institucional, e que é regulado pelo **Direito Processual Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional**, ou, de modo mais genérico, **Direito Processual Eleitoral Empresarial**.

Todos estes ramos do **Direito Processual Eleitoral Não-Estatal** compõem o que se pode chamar mais diretamente de **Direito Processual Eleitoral Privado**, que tem suas normas assentes basicamente nos estatutos desses entes jurídicos de direito privado.

Com base nestas ideias, assim pode ser composto o **quadro das diversas espécies de processos eleitorais**, ponto de partida para a elaboração do quadro dos diversos **Direitos Processuais Eleitorais**, apresentado acima (v. n° 2, *supra*):

PROCESSOS ELEITORAIS

I. Processos Eleitorais Estatais:

1. Processos Eleitorais Jurisdicionais:

1.1 *Processo Eleitoral Constitucional;*

1.2 *Processo Eleitoral Penal;*

1.3 *Processo Eleitoral Civil;*

2. Processos Eleitorais Estatais Não-Jurisdicionais:

2.1 *Processo Eleitoral Legislativo (ou Processo Legislativo Eleitoral);*

2.2 *Processo Eleitoral Político;*

2.3 *Processo Eleitoral Administrativo;*

II. Processos Eleitorais Não-Estatais:

1. *Processo Eleitoral Partidário;*

2. *Processo Eleitoral Empresarial, Associativo ou Fundacional.*

Utilizando-se das palavras autorizadas de Dinamarco, pode-se dizer que “é natural, diante dessa complexa variedade de espécies, que haja diferenças mais ou menos sensíveis entre os processos e os seus fenômenos, com alguma tendência à desagregação metodológica” (Ibid., 2001, p. 64, n. 7); mas ainda assim, a vantagem de serem destacados a complexa variedade de espécies de **processos eleitorais**, e dos vários ramos do Direito Processual Eleitoral é muito maior do que a forte desagregação metodológica a que são submetidos, neste ponto, tanto o **processo eleitoral** como os respectivos ramos do Direito Processual Eleitoral.

Para ver determinado aspecto de um dado cultural, é necessário, por vezes, proceder-se à desconstrução da unidade de categorias jurídicas como o **processo eleitoral** ou o **direito processual eleitoral**. E, não obstante o aparente lado desagregador de todo método desconstrutivista, a visão detalhada da realidade jurídica termina por facilitar a reconstrução mais consistente da unidade dos institutos jurídicos, como o processo eleitoral, ou de sistemas normativos, como o direito processual eleitoral.

A Unidade do Direito Processual Eleitoral

Apesar dessa multiplicidade de ramos do **Direito Processual Eleitoral**, em função mesmo da complexa variedade de **processos eleitorais**, que são regidos em sua autonomia por conjuntos normativos específicos, não se pode deixar de buscar, no âmbito da **teoria do processo eleitoral**, a unidade metodológica do Direito Processual Eleitoral.

A unidade (não a uniformidade) do **Direito Processual Eleitoral**

deve ser construída a partir de polos metodológicos, dos quais o mais amplo dele, nesta matéria, é o **poder político** dos entes estatais e o **poder social** dos entes não-estatais.

O Direito Processual vem sendo compreendido, atualmente, como a **disciplina do exercício do poder** (DINAMARCO, 2001, p. 58, n. 6), e o processo como “instrumento do exercício do poder, seja ou não jurisdicional” (DINAMARCO, 2001, p. 223, n. 129, nota 234).

O **Direito Processual Eleitoral**, por sua específica natureza política, pode ser compreendido, mais do que qualquer outro Direito Processual, como o **conjunto de normas disciplinadoras do exercício do poder**, quer seja o **poder social** das organizações privadas, quer seja, o **poder político**, das organizações estatais.

Cabe, então, à doutrina eleitoral, a partir deste polo metodológico, construir a unidade do Direito Processual Eleitoral, respeitando a diversidade dos seus respectivos ramos, em função dos diferentes tipos de processo eleitoral que cada um deles regula, para definir os seus institutos centrais, os seus objetivos, os seus princípios gerais.

Só depois deste trabalho de maturidade científica pode-se adotar um **Código de Processo Eleitoral** que sirva tanto aos protagonistas dos diversos processos eleitorais quanto à ciência processual eleitoral.

À Guisa de Conclusão

Não é admirar a complexa variedade de processos eleitorais e dos seus respectivos direitos processuais eleitorais.

Mais do que qualquer outro ramo do direito, o Direito Eleitoral está inteiramente processualizado, inclusive em suas pequenas particularidades, o que se justifica por se tratar de um direito político, indispensável às democracias, gerando, assim, esses vários instrumentos de ação, que são os processos eleitorais, com os seus respectivos microssistemas normativos, que são os diversos ramos do Direito Processual Eleitoral.

Não obstante essa diversidade de processos e direitos processuais eleitorais, não se pode perder de vista a unidade do Direito Processual Eleitoral, que, entretanto, deve ser construído pela doutrina eleitoral, com espírito científico e paciência beneditina, sem cair todavia no pecado da uniformi-

dade, porquanto o Direito Processual Eleitoral, no Estado Democrático de Direito, é plural, por excelência.

Assim, resta ao estudioso do tema lançar mão da tecnologia jurídica conceitual, desenvolvida pela teoria geral do processo, e construir, a partir de um determinado polo metodológico, a **Teoria do Direito Processual Eleitoral**, fugindo à tentação de uniformizar o que por si é tão diverso ou plural quanto as democracias.

Notas

1 V. Coêlho (2008, p. 303): “O direito eleitoral processual objetiva estudar a matéria inerente à **forma com que é exercida a jurisdição** com vistas à organização das fases necessárias ao escrutínio popular que define os mandatários que, em nome do povo, irão exercer o democrático poder estatal, nas funções legislativa e executiva”.

2 V. Cândido (2006, p. 539): “**O Direito Eleitoral tem o seu Processo Penal Eleitoral próprio**, não dependendo, na essência, do Processo Penal comum. Carece ele, porém, de um **processo eleitoral para questões extrapenais, sendo este um dos defeitos desse ordenamento jurídico**. Salvo alguns procedimentos isolados, geralmente previstos em leis que vigem paralelamente ao Código Eleitoral – como a Lei Complementar nº 64, de 18.5.90, onde se encontram alguns ritos procedimentais -, **não há um processo eleitoral previamente definido, comum ao funcionamento dos institutos eleitorais não-criminais, o que obriga o intérprete ou o aplicador da lei a adotar o Código de Processo Civil na maioria das questões processuais**”.

3 V. Costa (2008, p. 259-261): “*Há inúmeras normas impondo ao juiz eleitoral o exercício da função administrativa*” (p. 260), e que, nesse caso, “*estará ele agindo na qualidade de administrador do processo eleitoral*” (p. 261). “*Dessarte, quando nomeia mesários, ou indica os locais para a instalação de sessões eleitorais, ou quando fiscaliza seus subordinados, exerce atividade meramente administrativa, como administrador do prélio eleitoral*” (p. 260). Não obstante, “*tem faltado à doutrina um critério claro para fazer a distinção entre as diversas formas assumidas pela atividade do juiz eleitoral*” (p. 259), principalmente no tocante às distinções entre funções administrativas e as atividades próprias da jurisdição voluntária.

4 V. tópico nº 6, *infra* – *A Construção da Dogmática Jurídica do Processo Eleitoral* –, de que consta o **quadro das diversas espécies de processo eleitoral**, que constituem ponto de partida para a elaboração do quadro dos diversos Direitos Processuais Eleitorais, ora esboçado.

5 ADI 3.741-2/DF. “**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.300/2006 (MINI-REFORMA ELEITORAL). ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16). INOCORRÊNCIA. MERO APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ELEITORAIS. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL. PROIBIÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE PESQUISAS ELEITORAIS QUINZE DIAS ANTES DO PLEITO. INCONSTITUCIO-**

NALIDADE. GARANTIA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO À INFORMAÇÃO LIVRE E PLURAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO DIRETA.

I - Inocorrência de rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral.

AGONISTAS PRINCIPAIS: AS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS E OS PROPRIOS CANDIDATOS.

- A APLICAÇÃO DESSE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ESTA A DEPENDER DA DEFINIÇÃO, A SER FEITA POR ESTA CORTE, DO SIGNIFICADO DA LOCUÇÃO “PROCESSO ELEITORAL”, BEM ASSIM DO ALCANCE E CONTEUDO DE SUA NOÇÃO CONCEITUAL, DE QUE DERIVARAO OS EFEITOS DE ORDEM JURÍDICO-TEMPORAL CONDICIONANTES DA PRÓPRIA VIGÊNCIA, EFICÁCIA E APLICABILIDADE DA LEI IMPUGNADA.

- REMETE-SE A PRELIMINAR DE MÉRITO A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA, IDENTIFICADA COMO “ENTIDADE DE CLASSE,” TENDO EM VISTA QUE O CONCEITO QUE A EXPRESSAO ENCERRA NÃO SE ENCONTRA EFETIVAMENTE DEFINIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTE: ADIN 49-DF.

- É DE INDEFERIR A MEDIDA LIMINAR QUANDO JA EXHAURIDOS OS EFEITOS POSSIVEIS NA NORMA IMPUGNADA, NÃO HAVENDO MAIS QUE COGITAR DO “PERICULUM IN MORA”. (ADI 353 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/09/1990, DJ 12-02-1993 PP-01450 EMENT VOL-01691-01 PP-00005).

9 V., por todos, Coêlho (2008, p. 303-304), ao escrever que “processo eleitoral em sentido lato são as fases organizativas, tais como registro de candidatos, campanha eleitoral, votação, apuração e diplomação. Processo eleitoral em sentido estrito é o chamamento da justiça eleitoral para resolver os conflitos inerentes às eleições”.

10 **Art. 32 da Resolução nº 19.406/95, do TSE: “O estatuto do partido deverá conter, entre outras, normas sobre:** I – (...); II – (...); III – (...); IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competência dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e **processo de eleição** dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; VII - finanças e contabilidade, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nestas instruções; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX- procedimento de reforma do programa e do estatuto (Lei nº 9.096/95, art. 15, I a IX).

11 Art. 44, V, do Código Civil. “Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: (...) V - os partidos políticos”.

12 Lei 9.096/95. Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

13 Art. 59, Parágrafo Único, do Código Civil. “Art. 59. Compete privativamente à assembleia geral: (...). Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos I e II deste artigo é exigido deliberação da assembleia especialmente convocada para esse fim, cujo quorum será o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores”.

14 Art. 21, V, da Lei nº 5.764/71. “Art. 21. O estatuto da cooperativa, além de atender ao disposto no artigo 4º, deverá indicar: (...) V - o modo de administração e fiscalização, estabelecendo os respectivos órgãos, com definição de suas atribuições, poderes e funcionamento, a representação ativa e passiva da sociedade em juízo ou fora dele, o prazo do mandato, bem como o processo de substituição dos administradores e conselheiros fiscais;”

15 Art. 47 e § 2º da Lei 5.764/71. “Art. 47. A sociedade será administrada por uma Diretoria ou Conselho de Administração, composto exclusivamente de associados eleitos pela Assembleia Geral, com mandato nunca superior a 4 (quatro) anos, sendo obrigatória a renovação de, no mínimo, 1/3 (um terço) do Conselho de Administração. (...)”

§ 2º A posse dos administradores e conselheiros fiscais das cooperativas de crédito e das agrícolas mistas com seção de crédito e habitacionais fica sujeita à prévia homologação dos respectivos órgãos normativos”.

16 Lei nº 6.404/76, “Art. 18. O estatuto pode assegurar a uma ou mais classes de ações preferenciais o direito de eleger, em votação em separado, um ou mais membros dos órgãos de administração.”

17 V. Abrão (apud COSTA MACHADO, 2010, p. 114), ao escrever que “o processo eleitoral é o conjunto de regras que dispõe sobre as eleições”.

18 V. **Instituzioni di diritto processuale**, § 3º, p. 9 (apud DINAMARCO, 2001, p. 63, nº 7, nota 1).

19 Dinamarco (Ibid., p. 66), chegando a anotar que “existem ainda formas menos perceptíveis de processos e decisões, no seio de entidades não estruturadas explicitamente em face do direito, como a família e as favelas” (Ibid., 2001, p. 63, nº 7, nota 1).

20 Art. 16 da CF. “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

21 STF, ADI 3.741-2/DF, rel. MIN. RICARDO LEWANDOWSKI, que cita, no ponto, o MIN. NÉRI DA SILVEIRA – “O Ministro Néri da Silveira, atento à problemática, ao pronunciar-se sobre o tema em trabalho acadêmico, bem observou que existe ‘uma relação de implicação entre democracia e processo eleitoral’, sublinhando que o fim último consiste exatamente em permitir que se revele ‘a verdade eleitoral’” (p.191). (ADI 3741, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2006, DJ 23-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02265-01 PP-00171).

22 V. Gomes (2010, p. 191), ao anotar que “no Direito Eleitoral, o termo ‘processo’ assume duplo sentido: um amplo, outro restrito”.

23 V. Gomes (2010, p. 191-192), ao escrever que, “em sentido amplo, (o processo eleitoral) significa a complexa relação que se instaura entre candidatos, partidos políticos, coligações, Justiça Eleitoral, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrosanto direito de sufrágio e escolha dos ocupantes dos cargos públicos-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a realização das eleições, desde a realização das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a este sentido que se quer aludir.” E, noutra parte, volta a dizer que “o início do processo eleitoral – em sentido amplo – coincide com as convenções partidárias para a escolha de candidatos e deliberações sobre coligação. Concluída a convenção, já se pode pleitear o registro de candidaturas. Assim, seu marco inicial pode ser fixado no dia 10 de junho do ano das eleições. A partir daí é que efetivamente começa a marcha rumo ao pleito”.

24 V. Barros (2010, p. 34-35, n. 6 e 6.1), quando escreve: “A relação processual eleitoral é sempre de Direito Público. Nela se encontra a presença dos seguintes sujeitos da dita **relação processual eleitoral**: a) o cidadão brasileiro, sujeito de direitos políticos; b) o partido político; c) o pré-candidato; d) o candidato a eleição; e) o candidato eleito; f) o juiz eleitoral ou tribunal (**TRE** ou **TSE**); g) o Ministério Público Eleitoral”. E, mais adiante: “A relação processual eleitoral gera direitos e obrigações. Os direitos processuais eleitorais são os seguintes: a) direito de ação, exercido pelo sujeito ativo; b) direito de defesa, exercido pelo sujeito passivo”.

25 V. Costa T. (2004, p. 29, n. 1.4, nota 12, p. 117, n. 7.2), onde se lê, respectivamente: “Dá-se, também, genericamente, a denominação de processo eleitoral a **todo complexo de atos relativos à realização de eleições**, atos esses que vão desde a escolha de candidatos, em convenções partidárias, até sua eleição e diplomação. Durante toda essa trajetória de atos, ficam eles sob a tutela da justiça eleitoral, que tem sua competência exaurida com a diplomação dos candidatos. (...)”. E, em outra parte, lê-se ainda no mesmo autor, que “embora a **diplomação** não se configure um ato judicial propriamente dito, revestindo-se mais de feições de um ato administrativo, ele é **o ponto culminante de todo um sucessivo complexo de atos administrativo-judiciais relativos ao procedimento eleitoral como um todo, que vai desde a escolha dos candidatos em convenção partidária, até sua eleição, proclamação e diplomação**”.

26 V. STF. ADI 3.741-2/DF, rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJ. 23.02.2007, p. 191/192, onde se lê: “**o processo eleitoral**, com efeito, **numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos**, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final”.

27 V. Coêlho (2008, p. 303), onde se lê: “O direito eleitoral processual objetiva estudar a matéria inerente à **forma com que é exercida a jurisdição** com vistas à organização das fases necessárias ao escrutínio popular que define os mandatários que, em nome do povo, irão exercer o democrático poder estatal, nas funções legislativa e executiva. **É o ramo do direito que mais proximamente contribui para a prevalência de uma autêntica democracia**. Cuida-se não apenas da resolução dos litígios decorrentes das eleições, como também das **diversas fases para sua organização**.”

28 V. Ferreira (2009, p. 126), verbete “**amplo**”, onde se lê: “8. Sem restrições; ilimitado;”, e p. 38, verbete **estrito**, onde se lê: “1. rigoroso, exato; 2. (...); preciso, restrito”.

29 V. Costa Tito (2004, p. 30), onde se lê: “o objeto dessa relação processual será sempre ligado à organização e ao exercício de direitos políticos, na sua expressão mais ampla, incluindo-se precipuamente o direito de votar e ser votado”.

30 Ibid., 2004, p. 29, onde se lê: “**o processo eleitoral, como é óbvio, é o veículo pelo qual se estabelece e se exercita a relação processual no âmbito do Direito Eleitoral**”.

31 V. Coêlho (2008, p. 305), ao escrever que “**o Processo Eleitoral não abrange disputas partidárias**. As disputas partidárias, em princípio, não são matérias eleitorais (...). Contudo, o partido político é pessoa jurídica de direito privado e **os conflitos intrapartidário e entre partidos são matérias do direito comum**. Na hipótese de um partido expulsar ou desfiliar alguém de seus quadros ou efetuar uma intervenção sobre determinado diretório partidário, destituindo-o e compondo Comissão Provisória, ter-se-ia uma **matéria da justiça comum**, estranha ao processo eleitoral. Evidenciando que **a matéria intrapartidária não se inclui na competência da justiça eleitoral**. Isso porque na disputa partidária não se discute a eleição de representante popular para os poderes executivos e legislativos. Debate-se sobre quem ocupará os cargos de direção do partido, sobre a existência ou não de um diretório, sobre a legitimidade de uma deliberação, enfim temas que não possuem interferência, ainda que reflexa, nas eleições”.

32 V. Coêlho (2008, p. 306), onde se lê que “**as eleições para os cargos de direção do Poder Judiciário (...), não são matérias afeitas ao processo eleitoral**” e que “são regulamentadas pelos seus Regimentos Internos” sendo que “**o direito eleitoral informa apenas subsidiariamente tais eleições**”.

33 V. Ibid., 2008, p. 306, onde se lê “o exercício do mandato também não é matéria abrangida pelo processo eleitoral. (...) Esta cuida do acesso aos mandatos pela via das eleições, não versando sobre como tal mandato é exercido. A justiça eleitoral apenas intervém no exercício do mandato quando julga ação decorrente das eleições”.

34 V. Cândido (2010, p. 123), n. 5.5, onde o autor apresenta a estrutura do processo eleitoral *stricto sensu*: “Processo Eleitoral Stricto Sensu: 1ª Fase: Preparatória: - 1º Momento: Convenções Partidárias; - 2º Momento: Registro dos Candidatos; - 3º Momento: Propaganda Eleitoral; 4º Momento: Medidas Preliminares à Votação e Apuração; 2ª Fase: Votação; 3ª Fase: Apuração; 4ª Fase: Diplomação. Após a implementação do voto eletrônico, já se pode falar em três fases do processo eleitoral, e não mais em quatro, a saber: **Preparatória, Votação/Totalização e Diplomação**.”

35 (GOMES, 2010, p. 191-192), ao escrever que “já, em sentido estrito, a expressão ‘processo eleitoral’ apresenta o mesmo significado inicialmente referido (isto é, de ‘instrumento de exercício do poder jurisdicional’). Nesse sentido, é, individualizado, veiculando pedido específico entre partes bem definidas. A ele se aplica subsidiariamente o Código de Processo Civil. Ora se apresenta em sua feição clássica, em que se divisa uma relação triangular, da qual participam autor, juiz e réu; é isso o que ocorre em ações como impugnação de mandato eletivo, investigação judicial eleitoral, captação ilícita de sufrágio ou conduta vedada. Ora se apresenta na forma de relação linear, integrada por um requerente e pelo órgão judicial, tal qual ocorre no pedido de registro de candidatura”.

36 V. STF, ADI 3.685-8/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 28.03.2006, DJ 10.08.2006, p. 216.

37 V. STF, ADI 353-4/600; ADI 354; ADI 3.345; ADI 3.685-8; ADI 3.741-2.

38 V. STF, ADI 3.685-8/DF, rel. Min. ELLEN GRACIE, j. em 22.03.2006, DJ 10.08.2006, p. 250.

39 V. STF, ADI 3.545/DF, rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 25.08.2005, DJ 19.08.2010.

40 V. STF, ADI 3.685-8/DF, p. 218.

41 V. STF, ADI 3.685-8/DF, p. 250.

42 V. Dinamarco (2001, p. 70, n. 8), ao escrever que “(não) é antigo, na doutrina, o emprego do vocábulo processo, fora do âmbito do direito processual stricto sensu. O mais usual é reservá-lo para designar o processo jurisdicional”, até porque, assinala Dinamarco, em uma outra obra de sua autoria, “na linguagem dos processualistas menos modernos não haveria processo quando não se cuida do exercício da função jurisdicional, uma vez que processo seria puro instrumento da jurisdição e nada mais” (V. DINAMARCO, **Vocabulário do Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 223, n. 129).

REFERÊNCIAS

- BARROS, Francisco Dirceu. **Direito processual eleitoral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 14. ed. Bauru-SP: EDIPRO, 2010.
- _____. **Direito penal eleitoral & Processo penal eleitoral**. Bauru-SP: EDIPRO, 2006.
- COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito eleitoral e Processo eleitoral – Direito penal eleitoral e Direito político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- COSTA MACHADO, Antônio Cláudio (Org.) e FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Coord.). **Constituição Federal Interpretada**. Barueri-SP: Manole, 2010.
- COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. **Processo civil empresarial**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. **Vocabulário do processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Coordenação de Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- LUHMANN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 64. nota 2.
- SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva; e AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.