

ESTUDOS **ELEITORAIS**

VOLUME 12 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

A REFORMA POLÍTICA: ENTRE A GOVERNANÇA E O SISTEMA ELEITORAL

FELIPE GALLO DA FRANCA



A REFORMA POLÍTICA: ENTRE A GOVERNANÇA E O SISTEMA ELEITORAL¹

THE POLITICAL REFORM: BETWEEN THE ELECTORAL GOVERNANCE AND THE ELECTORAL SYSTEM

FELIPE GALLO DA FRANCA²

RESUMO

Pretende correlacionar o modelo de governança brasileira com o sistema de lista aberta, com o fito de compreender quais as principais consequências negativas dos dois institutos. Constata-se que a legislação eleitoral atribui um número expressivo de obrigações eleitorais ao candidato, o que resulta no aumento da fiscalização e, conseqüentemente, da judicialização das eleições. Depois disso, realiza-se estudo quantitativo sobre o potencial aumento de processos distribuídos na Justiça Eleitoral e a sua relação com o denominado “terceiro turno” das eleições. Por fim, o estudo pretende sugerir algumas direções para a reforma eleitoral.

Palavras-chave: Reforma eleitoral. Governança eleitoral. Sistema de lista aberta. Judicialização. Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

The present study intends to correlate the Brazilian governance model with the open list system to understand the main negative consequences between the two institutes. It is noted that the electoral legislation imposes a significant number of electoral obligations to the candidate which results in the increase of the inspection from the electoral agencies and the judicialization of the elections. Afterwards, a quantitative study is carried out on the potential increase in processes distributed in the Electoral Court and its relationship with

¹ Artigo recebido em 16 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 21 de maio de 2017.

² Advogado eleitoral. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

the so-called “third round” of the elections. Finally the study intends to suggest some directions for electoral reform.

Keywords: Electoral reform. Electoral governance. Open list system. Judicialization of the elections. Electoral Justice.

1 Introdução

A ciência política dedicou-se, na última década, a analisar os principais pontos atinentes à reforma do sistema eleitoral no Brasil. Os estudos variam de pesquisas quantitativas de institutos específicos, discussões teóricas sobre o valor da democracia nos sistemas pretendidos, debates envolvendo a legitimidade dos representantes, dicotomia entre governabilidade e representatividade dos governos eleitos, entre outras temáticas que abordam as mazelas do atual sistema eleitoral em vigor no país. Apesar de tais estudos levarem reflexões críticas de grande importância para o cenário político brasileiro, deixam de analisar o sistema do ponto de vista da governança eleitoral.

Esta expressão define, basicamente, os entes responsáveis por criar as regras, fiscalizar e administrar os prélios, sendo um aparato integrado, mas independente, do sistema eleitoral propriamente dito. Ocorre que, apesar de a governança eleitoral brasileira possuir órgãos de fiscalização e administração competentes e independentes da classe política, partimos da premissa de que o modelo está seguindo uma tendência, cada vez maior, de burocratizar e tornar as eleições mais complexas. Um sistema com maiores instrumentos de fiscalização e controle pode gerar consequências perigosas para a democracia brasileira, como o aumento da judicialização das contendas eleitorais e o afastamento de candidaturas periféricas das esferas de poder.

O sistema eleitoral misto adotado no Brasil, que propicia o voto majoritário para os cargos do Poder Executivo e do Senado Federal e o proporcional para os demais membros do Poder Legislativo, será analisado, neste estudo, apenas em sua acepção proporcional, pois entendemos que os efeitos do modelo de governança podem ser mais bem analisados nessa seara. Além disso, iremos referir, ao longo da pesquisa, o sistema eleitoral proporcional adotado com a nomenclatura lista fechada pós-ordenada.

Apontamos que o modelo de governança eleitoral aliado ao sistema adotado no país tende a agravar os efeitos decorrentes da implementação deste, pois individualiza as obrigações das

candidaturas perante a Justiça Eleitoral. O candidato é o responsável pela prestação de contas, contratação e administração da equipe de campanha, pelo registro de candidatura na Justiça Eleitoral, pela obtenção de formas de financiamento, pelo enquadramento correto da propaganda eleitoral às normas e regulações expedidas pelos tribunais eleitorais e, por fim, pela persecução do seu objetivo final: a obtenção de votos. A falta de análise sistêmica entre ambos os institutos causa descompassos que podem comprometer a finalidade das eleições. Por isso, indicamos a necessidade de uma reforma política que harmonize o modelo de governança com as especificidades do sistema eleitoral que visa adotar com a finalidade de reformular o modelo de governança para contrabalancear os efeitos do sistema de lista fechada pós-ordenada, ou, na procura pela reforma do sistema eleitoral, de redesenhar a governança para se adequar ao novo sistema proposto.

Este estudo abordará os principais conceitos da governança eleitoral no Brasil e do sistema de lista fechada pós-ordenada implementado no país, com o objetivo de perquirir se, de fato, existem tensões entre os dois sistemas e, assim, procurar soluções para a temática.

2 Governança eleitoral

É necessário que ambos os institutos sejam conceituados antes de tecermos algumas análises críticas. O sistema eleitoral pode ser definido como uma fórmula composta por um conjunto de técnicas, procedimentos e regras que definirão como os eleitores irão traduzir a vontade popular, mediante a realização de eleições, por meio da contabilização do voto em representação política (SALGADO, 2012, p. 140; SILVA, 1999, p. 368; NICOLAU, 2004, p. 56).

Por outro lado, a governança eleitoral pode ser entendida como o espectro de atividades que cria e mantém as regras institucionais que servirão para regular as eleições (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002 p. 7), sendo o conjunto normativo que organiza e administra os prélios (MARCHETTI, 2008, p. 866). A governança eleitoral, portanto, prescinde da existência do sistema para sua formação,

pois especifica as regras e administra o escrutínio de acordo com as ferramentas de que dispõe. Um bom modelo de governança garante credibilidade às instituições eleitorais e ao resultado do prélio, garantindo estabilidade jurídica aos políticos que exercem mandatos (MARCHETTI, 2008, p. 868).

As eleições devem primar por dois componentes: competitividade e confiabilidade (ZAULI, 2011, p. 258). Nessa visão, o Estado deve realizar arranjos institucionais a fim de garantir condições justas de disputa, mantendo-se neutro para evitar interferências desarrazoadas nos prélios eleitorais e garantindo a integridade das eleições (ZAULI, 2011, pp. 259-260). Com efeito, para se garantir estabilidade democrática, devem-se arquitetar as eleições por meio de um arranjo harmônico entre o sistema adotado e o modelo de governança implementado.

Diante desse cenário, existindo um arranjo de governança efetivo, com credibilidade, transparência e profissionalismo para resolver tais pendências, as eleições passam a ser vistas como legítimas pela sociedade. A despeito de uma boa governança, por si só, não garantir uma boa eleição, a realização desta só se dará mediante aquela (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 6).

Tal temática, contudo, passou despercebida pela literatura internacional, pois, diante da existência de órgãos de controle independentes, nas democracias modernas, as discussões voltaram-se para questões de ordem normativa, como fórmulas eleitorais, sistemas de governos e sistemas eleitorais (MARCHETTI, 2008, p. 866).

O modelo de governança eleitoral pode ser operado em três níveis distintos: formulação, aplicação e adjudicação das regras eleitorais (MARCHETTI, 2008, p. 867).

Formulação das regras (*rule making*) compreende todos os atores que detêm competência para legislar, criar obrigações e restrições sobre a temática eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 7), desde assuntos de engenharia do Estado, como a definição

do sistema de governo e do sistema eleitoral, até a elaboração de normas relativas a registro de candidaturas, inelegibilidades e propaganda eleitoral. No cenário brasileiro, podemos apontar o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral – por meio da edição de resoluções – como atores dessa função. O Poder Legislativo edita e aprova normas constitucionais e infraconstitucionais, como a Lei Complementar nº 64/1990, o Código Eleitoral e a Lei das Eleições, ou seja, define os principais institutos que serão utilizados durante o período eleitoral. Por outro lado, o poder de editar resoluções é outorgado ao Tribunal Superior Eleitoral, pelo art. 23, IX, do Código Eleitoral e art. 105 da Lei nº 9.504/1997. Um exemplo da atuação desse poder no processo de *rule making* foi a edição da Resolução-TSE nº 23.459/2015, que dispõe sobre o limite de gastos para as campanhas das eleições municipais de 2016.

Aplicação das regras (*rule application*) é a fase responsável pela administração do prélio. É nessa estrutura que os problemas tendem a aparecer com maior frequência, devido ao número de pessoas envolvidas e à complexidade de atos a serem realizados (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 9). Essa etapa requer planejamento institucional articulado com as diversas instâncias envolvidas no processo eleitoral, tanto em sede municipal como federal. Nessa fase se encontra a predominância da atuação da Justiça Eleitoral, como pode ser exemplificado pela competência outorgada aos juízes eleitorais no art. 35 do Código Eleitoral. Tal norma descreve que as funções atribuídas aos órgãos são, entre outras, a divisão das zonas em seções eleitorais, organização dos eleitores de cada seção para o controle daqueles que votaram e a nomeação dos membros das mesas receptoras.

Por fim, a fase de adjudicação das regras (*rule adjudication*) é quando o contencioso eleitoral é julgado por um órgão próprio. Assim como nas atribuições administrativas, tal função é privativa da Justiça Eleitoral no Brasil (OLIVEIRA, 2010, p. 76). Compete aos juízes eleitorais, de acordo com o art. 35 do Código Eleitoral, processar e julgar crimes eleitorais, decidir sobre *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral e determinar a inscrição e exclusão de eleitores, entre outras atribuições. Já aos tribunais regionais eleitorais, o Código Eleitoral outorga, em seu

art. 29, a competência para decidir os conflitos de jurisdição entre juízes eleitorais, o registro e o cancelamento de diretórios partidários e candidatos a governador, deputados estaduais e federais e senadores, entre outros. Por fim, entre algumas das competências outorgadas ao Tribunal Superior Eleitoral, elencadas no art. 22 do Código Eleitoral, podemos citar o processamento e julgamento originário do registro de diretórios nacionais de partidos políticos e de candidatos à Presidência da República e os conflitos de jurisdição entre os tribunais regionais eleitorais.

Enquanto outros países procuram delegar as funções administrativas para órgãos independentes, mas indicados e controlados pela população ou pela classe política (MARCHETTI, 2008, p. 866), o modelo brasileiro outorga poderes ao Judiciário para atuar como regulador e administrador. Como aponta Marchetti (2008, p. 879),

[...] no Brasil, a governança eleitoral possui uma combinação de elementos ímpar entre os países latino-americanos analisados: concentra as atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), possui a “regra de interseção” e exclui o Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE.

O autor ainda reflete sobre a discrepância do modelo brasileiro comparado com outras democracias latino-americanas no que tange à participação política/legislativa na governança eleitoral e à sua percepção pelo eleitorado. Um dos motivos para essa engenharia institucional reside na desconfiança da opinião pública nos partidos políticos e na classe política como um todo (MARCHETTI, 2008, p. 881).

Tal afirmação possui raízes históricas. O modelo de governança eleitoral brasileiro surgiu com as reformas eleitorais decorrentes da Revolução de 1930. Devido ao poder dos coronéis, procurou-se restringir a atuação dos poderes políticos a partir da criação da Justiça Eleitoral (ZAULI, 2011, p. 265). Originou-se, assim, um órgão independente, cuja atribuição seria retirar o poderio de governos locais e de classes políticas arbitrárias que comandavam o processo eleitoral. Ademais, a Justiça Eleitoral surgiu como forma de contrabalancear os poderes do Judiciário com os do Legislativo e do Executivo (PORTO, 2012, p. 221).

A história da Primeira República é permeada por incidentes de violência, assassinatos e depredação de patrimônio em vista das eleições. Na época, as eleições ocorriam “a bico de pena”. Depois do depósito do voto na urna pelo eleitor, ele deveria preencher uma ata de comparecimento. Esse procedimento permitia inúmeros métodos de fraude, seja pela prática de falsidade ideológica, por meio do aporte falso de assinatura de eleitores inexistentes ou que não compareceram (PORTO, 2012, p.11), seja principalmente, pelo fenômeno do “voto a descoberto” – faculdade permitida pela Lei Rosa e Silva –, pelo qual o eleitor poderia declarar publicamente seu voto, tornando sua escolha visível ao coronel (PORTO, 2012, p.379).

Diante desse cenário grave de desordem pública, o movimento de 1930 possuía uma forte carga moralizadora, que culminou na aprovação do Código Eleitoral de 1932, alargando os direitos políticos dos eleitores, o qual instituiu, em especial, o voto secreto e criou a Justiça Eleitoral (ZAULI, 2011, p. 265). A conclusão a que chegamos, com base nessa digressão histórica, é que a solução apontada pelos revolucionários à época foi o afastamento da governança eleitoral em relação às instituições políticas. Comparando *grosso modo* e ciente dos cuidados necessários para fazer esse tipo de analogia, o ideal antipolítico ainda persiste na atualidade. Enquanto, na década de 1930, a solução aventada foi a criação de um maquinário institucional independente que imporia ordem a um contexto de enorme fragmentação, a solução majoritariamente apontada nos dias atuais remete-nos ao aumento da malha fiscalizadora, restringindo a atuação eleitoral de políticos e incentivando a atuação de órgãos de fiscalização. Tais premissas foram objeto de estudo de uma infinidade de trabalhos acadêmicos da Ciência Política. Como aponta Bignotto (2011, p.16), ao se debruçar sobre pesquisa promovida pelo Centro de Referência do Interesse Público em 2009, a população brasileira reporta que as mazelas advindas da corrupção afetam de maneira “muito grave”³ as instituições públicas do país. Por outro lado, Avritzer (2011, p. 56), ao refletir sobre os mesmos dados, afirma que a opinião pública direciona grande parte de sua desconfiança ao Poder Legislativo. Possuindo os maiores índices de descrença com relação ao *survey* realizado, a pesquisa também

³ No estudo realizado, 73% dos entrevistados apontaram que a corrupção é uma situação “muito grave”, enquanto que 24% definiram a corrupção como um problema “grave” (Centro de Referência do Interesse Público/Vox Populi, 2008 e 2009).

revelou que as ações de controle do Poder Legislativo são vistas como as mais ineficazes⁴.

De certa forma, a solução é semelhante; ao aumentar o controle e os processos de *accountability* burocrática, a diferença, talvez, esteja na causa. Na Primeira República, a atuação criminosa e antissocial dos coronéis era mais visível. A força física, muitas vezes, tornava-se mais impactante do que a força política. Atualmente, a corrupção é um dos fatores de desconfiança do eleitor nas instituições políticas, e as soluções apontadas para a resolução do problema giram em torno da criação de maiores restrições eleitorais para os candidatos e da institucionalização de regras mais rígidas para impedir disparidades eleitorais. Contudo, apesar da função histórica e institucional da Justiça Eleitoral em garantir estabilidade em um período de transição política (MARCHETTI, 2008, p. 882), pretendemos analisar quais os impactos do nosso modelo de governança eleitoral aliado ao sistema eleitoral de lista fechada pós-ordenada. Portanto, passaremos a analisar, no próximo tópico, as principais implicações desse sistema nas eleições brasileiras e a apontar criticamente seus institutos ante uma leitura da legislação eleitoral.

3 A lista fechada pós-ordenada e a individualização do candidato

O modelo adotado no Brasil é um sistema misto que possui o voto em representação proporcional para a eleição de membros do Poder Legislativo – com exceção dos senadores – e incumbe ao eleitorado a definição dos políticos que ocuparão as cadeiras nos órgãos parlamentares (NICOLAU, 2004, p. 56). Diferentemente do sistema de lista fechada pré-ordenada – no qual o eleitor deposita seu voto nas associações partidárias, que, por sua vez, apresentam uma relação ordenada de nomes que vão disputar as campanhas –, no modelo brasileiro, o eleitor possui a opção de eleger diretamente o candidato, após a escolha de seu nome em uma lista não ordenada. O voto é contabilizado para o partido, que preenche suas cadeiras de acordo com os nomes mais votados (NICOLAU, 2004, p. 56).

⁴ Nesse sentido, enquanto o índice de efetividade das ações da Polícia Federal, do Poder Judiciário e da Controladoria-Geral da União alcançou, respectivamente, os percentuais de 84%, 76% e 77%, as ações do Congresso Nacional alcançaram, apenas, 69% (AVRITZER 2011, p. 56).

Apesar de o sistema ter vantagens, ele suporta uma infinidade de críticas ao enfraquecer as lideranças partidárias em detrimento de figuras públicas de “alta popularidade” (NICOLAU, 2004, p. 56) e ao induzir a competição eleitoral entre candidatos do próprio partido (NICOLAU, 2004, p. 56). Por si só, esses questionamentos são suficientes para pleitear uma reforma no sistema eleitoral. Contudo, pretendemos demonstrar que, além desses pontos atinentes ao espectro das Ciências Políticas, os efeitos desse sistema também podem ser percebidos no modelo de governança eleitoral adotado.

Ocorre que, tanto o sistema eleitoral quanto o modelo de governança induzem a uma grande responsabilização individual do candidato, enquanto que o partido político atua como intermediário eleitoral.

Nesse sentido, foram analisadas as principais obrigações eleitorais relativas tanto aos candidatos quanto aos partidos políticos, com o fito de constatar as principais responsabilidades de cada um. A legislação estudada incluiu apenas as leis eleitorais, excluindo, assim, as regulamentações do TSE, as suas instruções normativas, as diretivas advindas das consultas realizadas pelo TSE e a jurisprudência da Justiça Eleitoral. Ademais, as obrigações analisadas possuem relação direta com o prélio eleitoral, excluindo, portanto, a gestão partidária após as eleições e o contencioso eleitoral. As leis que basearam os dados a serem apresentados são as seguintes: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965); Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, de 1990); Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995) e Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997).

Por fim, entendem-se as obrigações eleitorais como quaisquer obrigações relativas aos candidatos, aos partidos ou a ambos que imputem deveres e/ou faculdades perante a Justiça Eleitoral ou qualquer outra entidade estatal, com o objetivo de assegurar a fiscalização e a lisura das eleições. Em outros termos, podem ser vistas como todas as obrigações que, apesar de se relacionarem, não estão ligadas à persecução do voto e do debate público durante o prélio eleitoral.

Quadro 1 - Obrigações eleitorais dos partidos e dos candidatos

Partidos políticos	Candidatos
37	41

Fonte: dados coletados com base na legislação eleitoral.

Assim, os partidos políticos possuem 37 obrigações eleitorais; enquanto os candidatos, 41. Os resultados apresentados apontam que o sistema de governança eleitoral outorga um número razoável de responsabilidades, tanto para o partido quanto para o candidato. O escopo da pesquisa, entretanto, não foi, nesse momento, realizado para tecer críticas às decisões legislativas que culminaram na criação dessas normas, mas para verificar se o número de obrigações eleitorais é capaz de impactar em alguma dimensão na governança eleitoral.

Grande parte das obrigações pesquisadas é relativa ao momento de propaganda eleitoral e prestação de contas, no qual candidato e partido devem se ater a questões como a dimensão da propaganda impressa (art. 37, § 2º, e art. 38, § 3º, da Lei nº 9.504/1997), locais de fixação da propaganda eleitoral (art. 37, § 5º, e art. 38, § 4º, da Lei nº 9.504/1997), abertura de conta bancária e CNPJ para movimentar exclusivamente as finanças da campanha (arts. 22 e 22-A da Lei nº 9.504/1997), necessidade de gerar recibos para todos os valores arrecadados, assim como serviços utilizados para a campanha (art. 23, § 3º, da Lei nº 9.504/1997), entre outras obrigações.

É possível, portanto, inferir que, apesar de o partido político possuir uma série de atribuições e responsabilidades, é imposto aos candidatos maior número de obrigações eleitorais. O sistema de lista fechada pós-ordenada auxilia o aumento da burocracia eleitoral. Tendo em vista que a lista apresentada pelo partido não é ordenada, as campanhas eleitorais tendem a se centralizar na figura dos candidatos e não na dos partidos, induzindo, assim, que o legislador eleitoral atribua maior número de responsabilidades àqueles. As obrigações são individualizadas entre todos os concorrentes, em vez de centralizadas em poucos agentes, o que facilitaria o processo de fiscalização. Conforme aduz Pereira (2013, p. 3):

As eleições proporcionais para vereadores e deputados exemplificam bem o ponto. A nossa “lista aberta” estimula a proliferação das candidaturas individuais, cada uma constituindo célula isolada de captação e gastos de recursos. Assim, o sucesso da empreitada individual atende à lógica do “cada um por si e todos contra todos”.

Com efeito, constatamos que o modelo de governança eleitoral atribui uma série de obrigações eleitorais aos candidatos, sendo eles, portanto, os principais focos de fiscalização. Aliando tal perspectiva com o incentivo da lista fechada pós-ordenada à individualização das candidaturas, podemos concluir que as eleições brasileiras possuem propensão à burocratização e à complexidade. Baseados nisso, verificaremos quais os impactos desse sistema em nosso modelo de governança eleitoral e o que pode ser proposto para modificar tal cenário.

4 Os problemas da complexidade da governança eleitoral

Como afirmamos alhures, um modelo de governança eleitoral mal articulado e ineficaz gera sentimentos de desconfiança e instabilidade política; além disso, bom planejamento e boa gestão não são sinônimos de rigidez burocrática:

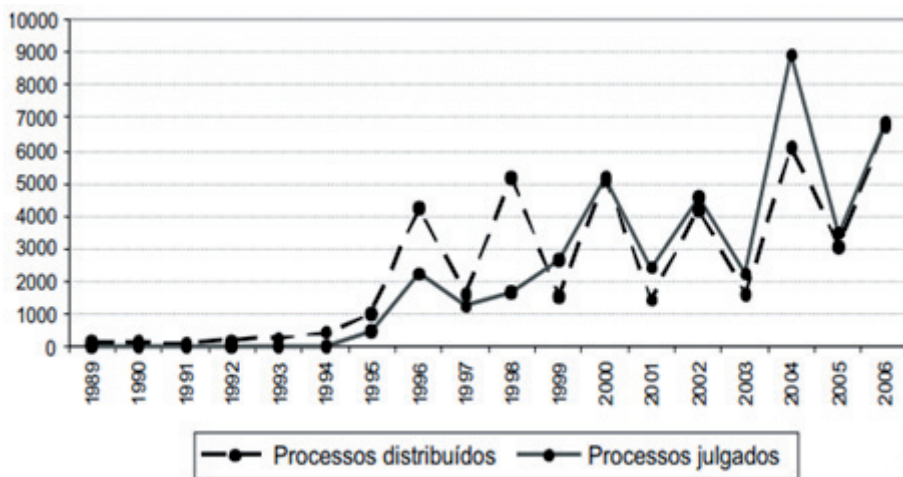
O foco no planejamento de projetos não implica necessariamente em [sic] uma rigidez burocrática. Pelo contrário, chama a atenção para a utilização de lições aprendidas em eleições pretéritas para reduzir o custo da litigância eleitoral⁵ (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 9).

O trecho apresentado revela um ponto interessante a ser explorado, pois os autores afirmam que o aumento da burocracia e das obrigações eleitorais pode levar à expansão da litigância. Nesse espectro e de acordo com os dados apresentados no Quadro 1, os escrutínios brasileiros deveriam, em tese, possuir nível de judicialização considerável, tendo em vista que apenas os

⁵ Tradução livre de “An emphasis on Project planning does not necessarily imply bureaucratic rigidity, however. Rather it draws attention of utilizing lessons learned from previous election to reduce the marginal cost of future elections”.

candidatos possuem, no transcorrer de sua campanha, 41 obrigações eleitorais. Dessa forma, verificaremos se, de fato, a judicialização do processo eleitoral vem aumentando ao longo dos últimos anos.

Gráfico 1 - Evolução processual no TSE de 1989 a 2006



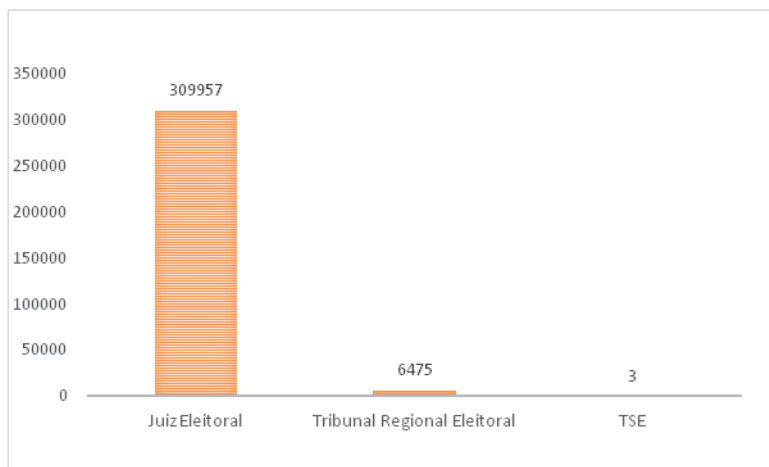
Fonte: dados coletados pelo Sistema de Acompanhamento e Distribuição Processual (SADP/TSE).

Esse gráfico, que foi utilizado por Marchetti (2008, p. 887) em seu trabalho, apontava à época uma interessante evolução processual do Tribunal Superior Eleitoral entre 1989 a 2006. Levando-se em conta que existe uma variação natural do número de litígios eleitorais a cada dois anos, pois o número de candidatos postulantes às eleições municipais é superior às federais e estaduais, o gráfico mostra um visível aumento dos processos distribuídos durante as eleições. Enquanto os números de 1989 apontam uma distribuição quase irrisória de processos eleitorais, o pico em 2004 indica que cerca de 9 mil processos foram distribuídos apenas nesse ano.

A questão que surge no momento é a seguinte: após mais de uma década dos dados apresentados por Marchetti, como se encontra a situação atual dos processos eleitorais? Antes de avançarmos, alguns apontamentos são necessários. Pela base de dados disponibilizada do Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos (SADP/TSE), não foi possível traçar um critério temporal para

mostrar, com exatidão, o número de processos distribuídos em cada ano após 2006. Apesar desse empecilho, o sistema disponibiliza o número total de processos em trâmite na Justiça Eleitoral. O gráfico abaixo nos ajuda a compreender o cenário atual.

Gráfico 2 - Número de processos em trâmite na Justiça Eleitoral em 2017



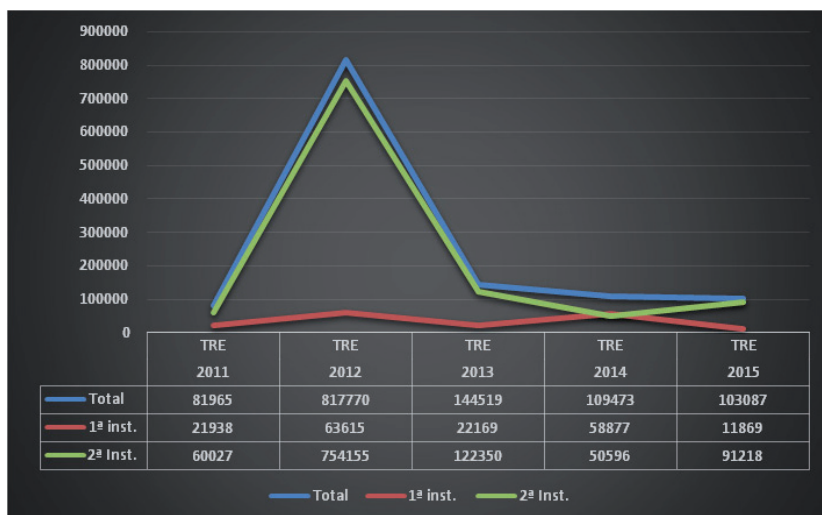
Fonte: dados coletados pelo Sistema de Acompanhamento e Distribuição Processual (SADP/TSE) em 31 mar. 2017.

Conforme podemos constatar no Gráfico 2, até 31 de março de 2017 tramitavam na Justiça Eleitoral 316.435 processos. Apesar de o sistema não apontar com precisão quais os principais litígios foram computados nem quais matérias foram o objeto principal das ações eleitorais, é perceptível o crescimento da judicialização no modelo de governança eleitoral. O crescimento dos litígios eleitorais, se comparado com o Gráfico 1, foi cerca de 3.416%. Do número absoluto obtido infere-se que o crescimento da judicialização eleitoral foi exponencial na última década. Ademais, o dado colhido carece de precisão temporal, pois a análise foi realizada após o fim de uma eleição, o prélio municipal de 2016, de modo que diversos processos já tiveram a oportunidade de serem julgados.

Cientes das fragilidades, expandimos a nossa análise para outras fontes. A partir de 2011, o Conselho Nacional de Justiça expandiu seu

banco de dados, criado em 2004, para incluir também os processos em trâmite na Justiça Eleitoral. Dessa forma, não foi possível analisar o número total de processos novos distribuídos desde 2006, o que seria necessário para a complementação dos estudos de Marchetti (2008, p. 887). O ponto positivo é o lapso temporal em análise, sendo possível constatar a alteração de processos distribuídos ao longo de determinado período de tempo. Apesar disso, o gráfico ainda carece de informações mais precisas, pois o estudo não conseguiu demonstrar a evolução processual ao longo do período de quatro anos. Tal prazo é necessário em razão da alternância bienal de eleições gerais e municipais. Contudo, os dados disponibilizados pelo relatório do CNJ *Justiça em números* foram divulgados apenas até a edição de 2016, ano-base 2015. Portanto, o Gráfico 3, a seguir, retrata, apenas, dois períodos eleitorais: (1) as eleições municipais de 2012 e (2) as eleições gerais de 2014. A despeito desses aspectos, o gráfico ainda permite chegarmos a algumas conclusões sobre a judicialização do modelo de governança eleitoral no Brasil, com base nos números absolutos apontados. Assim como no gráfico anterior, o estudo indica um crescimento exponencial do número de processos distribuídos quando comparamos os resultados dos gráficos 1 e 3.

Gráfico 3 - Número de processos distribuídos na Justiça Eleitoral entre 2011 e 2015



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/pj-justica-em-numeros/2013-01-04-19-13-21>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

Conforme referido, apesar das potenciais imprecisões constadas, a conclusão é a mesma: o modelo de governança eleitoral brasileira possui altos índices de litigância. O grande ápice do gráfico ocorreu nas eleições municipais de 2012, na qual tivemos 817.770 processos distribuídos. Se compararmos esse número absoluto com o pico apontado em 2004 pelo Gráfico 1, no qual tivemos 9 mil processos distribuídos, o crescimento alcançou o patamar arredondado de 9%.

Ademais, o Gráfico 3 ainda aponta a tendência de que esses números podem aumentar nos próximos pleitos. Levando em conta que em 2011, um ano após as eleições gerais de 2010, foram distribuídos 81.965 processos eleitorais e que, em 2015, um ano após as eleições gerais de 2014, foram distribuídos 103.087 processos, percebemos que ocorreu, no período analisado, um aumento percentual de 25%. Essa análise se justifica pela natural diferença nos dados a serem colhidos durante as eleições municipais em comparação com as gerais, em que o número de candidaturas é significativamente menor se comparado com os prélios municipais. Essa constatação justifica o pico de processos distribuídos em 2012, ano de pleito municipal, em detrimento do ano de 2014, quando ocorreram as eleições gerais.

Independentemente de eventuais dados colhidos no ano de 2016 que possam até mesmo sugerir diminuição de processos, em detrimento de nossa percepção contrária, os dados absolutos apontam que as eleições brasileiras resultam em alto grau de judicialização.

Além dessa constatação numérica da expansão da litigância eleitoral, podemos apontar razões teóricas para tanto. Como afirma Oliveira (2010, p. 107),

[...] ainda que se presencie hodiernamente intensiva atuação judicial na fase contenciosa pós-eleições, vê-se que ainda reclama expansão o papel preventivo e repressivo a ser assumido pelos organismos eleitorais em face das incursões ilícitas dos protagonistas dos prélios, que buscam ao longo das campanhas influenciar a todo custo a formação da vontade do eleitorado.

Ao longo do estudo, conseguimos demonstrar que o modelo de governança aliado ao sistema de lista fechada pós-ordenada atribui à candidatura individual uma série de obrigações eleitorais. Apontamos ainda que a infinidade dessas normas torna o sistema complexo, culminando no aumento da judicialização eleitoral. Concluimos, por fim, quais são os principais problemas provenientes do aumento da litigância e qual o impacto desse fenômeno para a democracia.

5 A judicialização das eleições e o terceiro turno

Apesar de a doutrina constitucional estar farta de bons estudos que apontam as implicações da judicialização na esfera política, ressaltaremos apenas o impacto mais direto que pode ser perceptível para o modelo de governança eleitoral. A Justiça Eleitoral requer celeridade maior no que tange à resolução de controvérsias. Dado o próprio aspecto temporal das eleições, decisões tardias podem comprometer legislaturas e governos que sofrem pela instabilidade política de um litígio que se prolonga ao longo do mandato. Tal situação torna-se ainda mais frágil ao constatarmos que a legislação brasileira não impede a diplomação do candidato, mesmo se ele estiver respondendo processualmente por sua campanha. Nesse sentido:

Observa-se que, ao contrário de outros ordenamentos, nos quais se firma a possibilidade de que o candidato tome posse enquanto sua eleição estiver sendo contestado [*sic*], no Brasil não se condiciona a posse à solução das controvérsias eleitorais (OLIVEIRA, 2010, p.115).

Portanto, os candidatos já empossados exercem seus mandatos sem a certeza de que, finda a ação eleitoral, eles não serão cassados, seja pela prestação irregular de contas durante a campanha, seja pelo abuso do poder econômico ou político. Diante desse cenário, a doutrina eleitoralista vem nomeando a insegurança jurídica de políticos eleitos com processos em curso como “terceiro turno”, pois, mesmo após a manifestação popular – e supostamente, democrática –, um mandato pode ser cassado por decisão judicial.

O Gráfico 2 aponta a dimensão desse problema, pois, conforme avaliado, encontravam-se em curso na Justiça Eleitoral 316.435 processos, cujo provimento final pode ser a eventual cassação de mandatos, tanto das eleições de 2016 quanto das de 2014.

A complexidade do sistema de governança, por meio da imposição de várias obrigações individuais aos candidatos – apesar de, em um primeiro momento ser pensado para garantir estabilidade no processo eleitoral –, traz como consequência o efeito oposto, dado o número de potenciais políticos que podem ter seus mandatos cassados longo tempo após as eleições terem findado.

6 Conclusão

O sistema de governança capitaneada pela Justiça Eleitoral, apesar das críticas apontadas, ainda merece algumas ressalvas. Quanto à organização, criou-se um cadastro informatizado de eleitores, permitiu-se o avanço tecnológico por meio da implementação da urna eletrônica e do cadastro biométrico de eleitores (OLIVEIRA, 2010, p.101). Ademais, a atuação do Poder Judiciário garante, ao menos em nível teórico, a persecução de princípios fundadores da Justiça, como o devido processo legal, a imparcialidade do julgador e a presunção da inocência (OLIVEIRA, 2010, p. 101), tornando as decisões da Justiça Eleitoral estáveis e legítimas.

Contudo, apontamos, ao longo do estudo, que a junção de um sistema de lista fechada pós-ordenada, que individualiza as obrigações eleitorais, a um sistema de governança eleitoral marcado pela atuação do Poder Judiciário e de órgãos de controle fiscalizador das candidaturas redundam em excessiva judicialização das contendas eleitorais. Diante de um modelo que prezou ao longo de sua história pela estabilidade e segurança dos prélios, encontramos-nos em um momento de insegurança jurídica e política, devido ao grande número de processos da matéria em trâmite no país.

É oportuno dizer que a responsabilidade por essa judicialização não recai apenas nos modelos de governança propostos; argumenta-se, pelo contrário, que o excesso de fiscalização

justifica-se pelo histórico de abuso de poder econômico e político praticado pela própria classe política. Apesar de essa afirmação possuir argumentos relevantes, devemos nos atentar para o fato de que a Justiça Eleitoral foi fundada sob os auspícios de evitar a ilicitude nas eleições (OLIVEIRA, 2010, p. 101), mas diante de situações concretas, utilizou-se do mesmo paradigma para tolher direitos políticos sem se utilizar de justificativas concretas (PEREIRA, 2013, p. 2). Ocorre que a *accountability* eleitoral não deve buscar apenas a transparência das informações prestadas pelos candidatos, mas otimizar sua relevância para a realização de um escrutínio justo.

Conforme apontado pela pesquisa realizada, dois dos efeitos do sistema de lista fechada pós-ordenada são a individualização das candidaturas e o aumento da competição intrapartidária. Argumentamos ao longo do estudo que, tal sistema, aliado a um modelo de governança que prima pela fiscalização das candidaturas, propicia o aumento da judicialização, tornando as eleições custosas e permitindo a insegurança jurídica das candidaturas.

Apesar das conclusões apontadas, compreendemos que o sistema eleitoral não deve se adequar ao modelo de governança utilizado. Este último deve, contudo, promover diálogo com os institutos da lista fechada pós-ordenada, com o fito de minimizar seus potenciais efeitos.

Portanto, enquanto a lista fechada pós-ordenada incentiva a individualização das candidaturas, o modelo de governança pode criar estruturas para centralizar o controle das eleições nas instituições partidárias. Tais agremiações podem possuir maior responsabilidade nos processos de alistamento eleitoral, impedindo que candidatos com eventuais inelegibilidades possam concorrer, e na prestação de contas, incentivando o controle partidário nas contas apresentadas pelos candidatos. Tais sugestões devem estar acompanhadas de revisão na estrutura partidária, impedindo a formação de instâncias autoritárias no seio dessas agremiações e incentivando, inclusive, a eficácia desse controle.

A reestruturação da governança como contrabalanceamento dos efeitos negativos do sistema eleitoral torna aquele instituto elemento necessário para o debate sobre eventuais reformas

políticas, pois ele é responsável por garantir estabilidade e segurança jurídica às eleições. O sistema eleitoral visa a garantir a legitimidade da representação popular mediante eleições, enquanto que a governança tem como finalidade garantir o funcionamento dos institutos escolhidos pelo sistema. Dessa forma, a governança não pode estar em descompasso ou mesmo estimular os efeitos negativos desse sistema.

As propostas de reforma política devem primar pela discussão sobre a representatividade e governabilidade do sistema a ser adotado. Contudo, tais projetos necessitam adequar o modelo de governança para essa nova realidade, sendo instrumentos propícios para contrabalancear determinadas distorções que o sistema pode causar.

Referências

AVRITZER, L. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BIGNOTTO, N. Corrupção e Opinião Pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as leis nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, nº 9.096 de 19 de setembro de 1995 e nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 29, set. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 30, jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em 12 abr. 2017.

_____. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 20, set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 01, out. 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, §9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providência. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 21, mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, 2008, p. 865-893. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PEREIRA, R. Direito Eleitoral contra o inimigo. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 5, n. 4, p.26-30, Out. 2013. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/Rodolfo%20Viana.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: _____ (Coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça Eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 102. p. 255-289, jan./jun. 2011.