

# **33º Encontro Anual da Anpocs**

## **GT 06: Controles democráticos e instituições políticas**

### **A competição política vai aos tribunais:**

a atuação do TSE no registro e cassação de mandato

Vitor Marchetti (PUC-SP) – [vmarchetti@pucsp.br](mailto:vmarchetti@pucsp.br)

Rafael Cortez (Tendências) – [rcortez@tendencias.com.br](mailto:rcortez@tendencias.com.br)

*Versão preliminar, favor não citar*

**Outubro de 2009**

## INTRODUÇÃO

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

O conjunto das instituições que regulam o processo eleitoral define o modelo de governança eleitoral. O modelo institucional adotado no Brasil utiliza o Judiciário como figura central na organização do processo eleitoral (Marchetti, 2008b). A Justiça Eleitoral, criada em 1932 é, desde então, o organismo estatal que responde pela legitimidade da competição eleitoral no Brasil (Sadek, 1995).

Como as atividades da governança eleitoral no nível da aplicação das regras do jogo e na resolução de conflitos entre os atores políticos é prerrogativa de instituições do Judiciário argumentaremos que a regulação do mercado eleitoral brasileiro abre espaço para a judicialização da competição política. O constituinte atribuiu essa tarefa a uma instituição “não política” de forma a evitar que atores auto-interessados interferissem no resultado final da disputa. Buscava, assim, garantir o máximo de equidade, lisura e competitividade da disputa nas urnas.

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

O presente trabalho irá se concentrar na problemática da administração dos litígios eleitorais e seus efeitos para a regulação do mercado eleitoral. A idéia é verificar o comportamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no que diz respeito ao cancelamento de registros e cassação de mandatos por meio da análise dos recursos

judiciais que recebe. As decisões analisadas serão as que envolvem, principalmente, três tipos de situação: 1) abuso de poder econômico e abuso de poder político, 2) condições estabelecidas pela lei de inelegibilidades e 3) captação ilícita de sufrágio.

A principal via de acesso ao TSE é o Recurso Especial Eleitoral (RESPE), que chegam à última instância da Justiça Eleitoral após as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Em geral, os autores desses processos são o Ministério Público Eleitoral e os concorrentes no mesmo pleito. A decisão do TSE no que diz respeito ao registro pode afetar a oferta de candidatos ao passo que a cassação de mandatos pode alterar o resultado da manifestação majoritária do eleitorado.

Uma participação mais ativa por parte do TSE significa alterações importantes na relação entre oferta e demanda no mercado eleitoral, ao passo que uma atuação mais moderada pode revelar que atores políticos recorrem à Justiça Eleitoral menos pelo seu resultado final e mais como instrumento na disputa política, configurando uma politização da justiça.

Nossas evidências empíricas serão os RESPEs que chegaram ao TSE referentes às eleições de 1990 até 2006. A idéia é olhar não apenas para a decisão final, mas também para: 1) decisão anterior no TRE, 2) tipo do autor (candidato/partido concorrente ou Ministério Público), 3) timing da decisão (durante as eleições ou após as eleições), 4) cargo em disputa e 5) tipo do suposto crime (abuso de poder econômico e político, lei das inelegibilidades e captação ilícita do sufrágio). O objetivo é entender a natureza e dinâmica da intervenção do Judiciário na competição política.

O trabalho está dividido em três partes. A próxima seção discute alguns aspectos normativos em relação ao nível de regulação mais eficiente para os regimes democráticos. Trata-se de uma discussão sobre os critérios que informam a avaliação do marco regulatório brasileiro. Grosso modo, a discussão envolve duas questões. Qual será o limite de intervenção no livre funcionamento do mercado eleitoral? Em outros termos, até que ponto é legítimo uma instituição externa intervir no processo de formação da oferta e demanda eleitoral? O segundo ponto diz respeito a quais instituições devem regular oferta e demanda?

A discussão destas questões de caráter abstrato se materializa no Brasil, dado nosso modelo de governança eleitoral, pela discussão dos efeitos da judicialização da política.

A segunda seção descreve o processo de construção das regras do jogo que influenciam na formação da oferta de candidatos. Trata-se das normas constitucionais, da lei das inelegibilidades (Lei Complementar 64/1990) e da que inscreveu a captação ilícita do sufrágio (Lei 9840/99) na Lei Geral das Eleições (9.504/97). Adiantamos que nesta seção buscamos mostrar como o sistema político brasileiro vem engrossando as leis que restringem as práticas na conquista do voto e afunilando o acesso ao mercado eleitoral.

A terceira seção descreve e analisa as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e do Tribunal Eleitoral (TSE) relativas ao Recurso Especial Eleitoral (RESPE) que chegaram entre 1990 e 1998.

Por fim, a quarta seção resume os achados e limites de trabalho, ressaltando possíveis caminhos para a continuidade desta agenda de pesquisa.

## **O MERCADO ELEITORAL: ASPECTOS NORMATIVOS**

O pressuposto da análise a ser desenvolvida nas próximas páginas é o de que os regimes democráticos são caracterizados pelo funcionamento de um mercado eleitoral. Trata-se de uma decorrência da visão minimalista da democracia, segundo a qual a democracia é um regime político que seleciona suas elites governantes por meio da competição eleitoral (Schumpeter, 1950).

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

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

“(...) algumas instituições, em determinadas condições, oferecem às forças políticas relevantes uma perspectiva de satisfação futura de seus interesses e isso é suficiente para incentivá-las a aceitar resultados imediatos desfavoráveis. *As forças políticas aceitam derrotas atuais porque acreditam que a estrutura institucional, organizadora da*

*competição democrática, permitirá que elas realizem seu futuro”*  
(Przeworski, 1994:37). (grifo nosso).

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

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

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

Em outros termos, a discussão levada a cabo por Dahl (1997) incorpora um adjetivo aos regimes democráticos, a representatividade. Assim, estaria acrescida uma série de pré-requisitos para que um regime político seja considerado democrático. Uma simples leitura dos pontos levantados acima demonstra que não há um mecanismo central que garanta as condições formais para o estabelecimento dos direitos dos cidadãos em regimes efetivamente poliárquicos. Em última instância, as instituições políticas de uma sociedade não seriam suficientes para garantir o ambiente propício para o exercício efetivo do voto. Imprensa plural, garantia do cumprimento das leis, cidadãos minimamente educados e capazes de formular preferências sob políticas públicas e parlamento institucionalizado seriam alguns exemplos de outros requisitos.

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

A partir das regras que definem a demanda e a oferta no mercado eleitoral discutiremos as perspectivas normativas sobre a regulamentação destes dois elementos no regime democrático brasileiro. Quais seriam os critérios normativos para avaliar a intervenção de um agente regulador deste mercado? Quais instituições estatais deveriam ficar responsáveis pela regulação da oferta e demanda partidária? Uma vez que o Judiciário é figura central na governança eleitoral brasileira, a discussão travada aqui remete aos limites da judicialização da política.

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

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

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

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

Seu trabalho chama a atenção para os determinantes da oferta de competidores pelo voto do eleitorado. Se nosso objeto de interesse é estudar o mercado eleitoral pelo lado da oferta, recorreremos à literatura sobre funcionamento do mercado econômico como mecanismo para desenvolver os parâmetros para a avaliação dos supostos normativos da construção das regras do jogo em relação ao tamanho da oferta.

Przeworski (2003) afirma que o Estado e o mercado são, no limite, instituições distintas que exercem a função de alocar recursos escassos na sociedade. O Estado é uma forma centralizadora de definir o nível do quanto e aonde os agentes econômicos irão alocar seus recursos, ao passo que o mercado se caracterizaria por descentralizar estas decisões e, por consequência, a definição da oferta e da demanda.

Nos modelos econômicos de mercado de concorrência perfeita, oferta e demanda se ajustam de forma a maximizar o excedente do produtor, bem como o bem estar do consumidor. O resultado agregado deste equilíbrio é a eficiência de Pareto da alocação de recursos, isto é, uma situação em que um não pode melhorar sem piorar a situação de outro. (Stiglitz e Walsh, 2003; Przeworski, 2003).

Há, todavia, uma série de situações de “falhas” de mercado que se originam em três fatores centrais: retornos crescentes por parte das firmas, bem público e externalidades negativas. As falhas de mercado acontecem quando o retorno privado de um investimento é maior que o custo coletivo da produção. Se este mecanismo descentralizado de alocar recursos falhar (*p.ex.* bens públicos com escassez de oferta, pois não há incentivo para nenhum agente produzir dado a natureza do produto ser “não

rival” e “não excludente”), o Estado deverá intervir no livre funcionamento da oferta e demanda.

Do ponto de vista econômico, existem três razões básicas para o governo intervir na economia: 1) melhorar a eficiência econômica corrigindo as falhas de mercado; 2) perseguir valores de justiça social alterando resultados do funcionamento dos mercados; e 3) perseguir outros valores sociais (Stiglitz e Walsh, 2003).

No que diz respeito ao mercado eleitoral, a questão a saber é: qual será a maneira mais eficiente de determinar o tamanho da oferta e da demanda? Isto é, quais devem ser os requisitos da elegibilidade e do tamanho do sufrágio? Qual deverá ser critério de avaliação de uma intervenção no mecanismo natural de formação de oferta e demanda no campo da política?

A passagem abaixo retrata os requisitos necessários para a consolidação da competição política como instrumento de seleção das elites governantes.

“(…) do ponto de vista estático, as instituições democráticas devem ser “justas”: devem oferecer, ocasionalmente, a todas as forças políticas relevantes uma oportunidade de vitória na concorrência de interesses e valores. Do ponto de vista dinâmico, as instituições precisam ser eficazes: devem tornar até mesmo a derrota numa democracia mais atraente do que o futuro em alternativas não-democráticas”. Przeworski (1994:55)

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

Ainda que não explícita na argumentação do autor, o trecho citado sugere a importância da governança eleitoral. A regulação da competição geralmente ocorre no plano constitucional e na legislação específica, definindo desde o tamanho da constituency, a fórmula eleitoral, o número de vagas e a normatização das campanhas eleitorais. A administração dessa competição, bem como das regras que a orientam, são atividades típicas da “governança eleitoral”.



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

O rule making diz respeito a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que garantiriam a estabilidade das regras. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições.

No rule application, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral.

Por fim, pelo rule adjudication se refere a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determina os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral.

Sadek (1995) e Fleischer e Barreto (2009) descrevem uma série de episódios políticos na história recente brasileira que mostram a importância da Justiça Eleitoral na garantia de patamares significativos de lisura eleitoral. Vale ressaltar, a estabilidade institucional adquirida pela Justiça Eleitoral no sistema político brasileiro. A estrutura montada a partir do desmanche da República Velha resistiu às diversas mudanças de regime político que caracterizaram o sistema político brasileiro durante parte significativa do século XX.

A literatura comparada (Hartlyn et alli, 2009:17) argumenta que uma das condições para o estabelecimento da lisura do processo eleitoral é a autonomia do órgão

regulador frente aos interesses político-partidário. O argumento é que autonomia do corpo decisório protegeria a definição das regras do jogo dos interesses partidários. Trata-se de um argumento semelhante ao utilizado no debate sobre políticas públicas para a relação entre burocracia e política.

As análises voltadas para o caso brasileiro refletem o diagnóstico dos trabalhos comparados. Fleischer e Barreto (2009:118) e Sadek (1995) ao descreverem a história da Justiça Eleitoral no Brasil mostraram que a autonomia do TSE em relação aos detentores do poder político, permitiu à Justiça Eleitoral agir de forma independente dos interesses majoritários.

A literatura especializada mostra que o poder do Judiciário na definição das regras que informam o jogo eleitoral no Brasil vem aumentando, paulatinamente, seu poder *vis a vis* o Legislativo, inclusive no que diz respeito às regras do jogo. O argumento tradicional que explica a razão para tal movimento diz que o desenho das regras eleitorais abriria espaço para intervenções casuísticas, além da falta de ação do poder Legislativo no campo normativo (Sadek, 1995). Além disso, Fleischer e Barreto (2009) mostraram que o Judiciário possui patamares mais elevados de confiança perante a opinião pública, haveria aqui um desprestígio da arena política. O Judiciário atuaria, portanto, em decorrência de distorções, imprecisões ou fraqueza do legislador.

Marchetti (2008b) argumenta que o aumento do poder Judiciário na esfera legislativa decorre da peculiaridade do modelo de governança eleitoral adotado no Brasil. A razão para a fora do Judiciário adviria da “regra de interseção” do modelo de organização eleitoral brasileira. Trata-se da imbricação entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Federal (STF). Assim sendo, as resoluções em relação às atividades de regulação da competição se confundiriam com questões de caráter constitucional.

O modelo de governança eleitoral no Brasil, na visão de Machetti (2008b), está apoiado em um modelo normativo que exclui os atores político-partidários.

O argumento do trabalho é que há um crescente fortalecimento institucional em direção a uma maior normatização do controle da oferta de candidatos.

A seção seguinte descreve o fortalecimento da legislação eleitoral que aumenta os requisitos para o exercício do direito de busca pelo voto do eleitorado. Há uma tendência ao processo que Santos (1998) chamou de oligarquização do sistema representativo por via dos mecanismos de controle. O desenho da governança eleitoral no Brasil permitiria

que parte significativa desta restrição de oferta de candidatos resultasse um processo de judicialização da política. Este processo seria alimentado por uma visão normativa de desconfiança da política.

## **MARCO LEGAL DA COMPETIÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA.**

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

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

Outros artigos constitucionais relevantes são os que orientam a magnitude das eleições proporcionais. O artigo 29 define três faixas para os legislativos municipais – a) mínimo de nove e máximo de 21 com até um milhão de habitantes, b) mínimo de 33 e máximo de 41 com mais de um milhão até cinco milhões e c) mínimo de 42 e máximo de 55 com mais de cinco milhões. Para os legislativos estaduais o artigo 27 definiu os limites máximo e mínimo - 24 e 94. Fazendo o mesmo para a Câmara dos Deputados – máximo de 70 e mínimo de 8 por Estado.

A despeito da controvérsia que estes limites constitucionais causam sobre a desproporcionalidade da representação de alguns Estados, podemos dizer que, no que se refere à organização da competição política, nossa Constituição carrega bastante Polity, de acordo com a classificação de Couto e Arantes (2006). Ou seja, ao invés de enveredar pela especificidade das regras do jogo competitivo, o legislador constitucional preferiu deixar o tema para o legislador ordinário.

Destaque, aqui, para o artigo 14 §9 que trouxe a obrigatoriedade de uma lei complementar para avançar na regulação da inelegibilidade. A CF, porém, já adiantava que a nova lei fazia-se necessária para proteger o pleito da influência do poder econômico e político. Assim, abuso do poder econômico e abuso do poder político ingressaram no texto constitucional como crimes políticos passível de gerar

inelegibilidade. Ainda que não estivesse claro o que caracterizariam especificamente esses crimes.

A edição da Lei Complementar veio em 1990 sob número 60 e ficou conhecida na opinião pública como a Lei das Inelegibilidades, inscrevendo-se como uma das mais relevantes normas infra-constitucionais de nossa competição político-partidária.

O tema do abuso de poder econômico e político aparecem na legislação, mas assim como no texto constitucional o legislador não sanou a indeterminação do termo. Somente com o surgimento de casos concretos é que a Justiça Eleitoral começará a definir as situações alcançadas pela lei.

A lei avançou de fato no que se refere ao elenco de exigências que podem gerar o impedimento, ou o cancelamento, do registro de candidaturas. Nela definiram-se algumas hipóteses de inelegibilidade e diversas exigências para a elegibilidade a depender do cargo que seria disputado.

Podemos dizer que as hipóteses de inelegibilidade somadas às condições de elegibilidade formam as principais restrições de entrada no mercado eleitoral. "Para que alguém possa ser eleito precisa de preencher pressupostos de elegibilidade (requisito positivo) e não incidir em impedimentos (requisito negativo). Quem não reunir essas duas espécies de requisitos - o positivo (preenchimento de pressupostos) e o negativo (não incidência em impedimentos) - não pode concorrer a cargo eletivo." (Alves, 1976)

Assim, a legislação eleitoral entende que, cumprir as exigências para ser elegível não significa que está sanada a possibilidade de ser declarado inelegível. Ou, em outras palavras, aquele que cumpre as exigências para sua elegibilidade (requisito positivo), pode ainda ser considerado inelegível (requisito negativo).

Para melhor entendimento desta questão a tabela abaixo expõe as principais regras que controlam a entrada no mercado eleitoral.

**Quadro 1: Condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade:**

<b>Elegibilidade</b>	<b>Inelegibilidade</b>
Nacionalidade brasileira	Inalistáveis <i>Estrangeiros e conscritos (militares)</i>
Pleno exercício dos direitos políticos <i>Perda ou suspensão dos direitos políticos, CF, art 15: “I) cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II) - incapacidade civil absoluta; III) - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV) - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V) - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.</i>	Analfabetos  Ocupantes de cargos públicos. <i>Lei Complementar 60/90 determina uma extensa lista de cargos e funções públicas que geram inelegibilidade para os diferentes postos. A LC define também os prazos para o futuro candidato se desincompatibilizar do cargo a fim de sanar sua inelegibilidade. Os casos omissos na lei foram definidos por jurisprudência pela JE.</i>
Alistamento eleitoral <i>Obrigatório para os maiores de 18 anos. Facultativo para os analfabetos, maiores de 70 e entre os maiores de 16 e menores de 18 anos. Proibido para os estrangeiros e conscritos (militares).</i>	Parentes/Cônjuges <i>CF, art. 14, § 7º: “São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição”.</i>
Domicílio eleitoral na circunscrição <i>Lei 9504/97, art. 9º: “Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo”.</i>	Militares <i>CF, art. 14, §8º: “O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade”.</i>
Filiação partidária <i>Idem (Lei 9504/97, art. 9º)</i>	Outras hipóteses previstas pela Lei das Inelegibilidades.
Idade Mínima. <i>35 anos: Presidente, Vice e Senador. 30 anos: Governador e Vice. 21 anos: Deputado, Prefeito e Vice. 18 anos: Vereador</i>	

Das outras hipóteses levantadas pela lei, merecem destaque aqui as que determinam a inelegibilidade para:

1) membros dos legislativos nacional; estadual e municipal que tiveram seus mandatos cassados – inelegíveis por oito anos após o término da legislatura para a qual foram eleitos.

2) membros dos Executivo estaduais e municipais que tiveram seus mandatos cassados – inelegíveis por três anos após o término da legislatura para a qual foram eleitos.

3) os que tenham sido condenados, com sentença transitada em julgado, pela Justiça Eleitoral por abuso de poder econômico ou político – para as eleições a ser realizadas nos três anos subsequentes aos atos que motivaram a ação.

4) os que tenham sido condenados criminalmente com sentença transitada em julgado por crimes eleitorais, por tráfico de entorpecentes e pela prática de crimes contra: a) a economia popular, b) a fé pública, c) o patrimônio público e d) o mercado financeiro – pelo prazo de três anos após o cumprimento da pena.

5) os que tiveram suas contas rejeitadas quando no exercício de cargos ou funções públicas – pelo prazo de cinco anos após a decisão que rejeitou as suas contas.

Podemos dizer, então, que um cidadão pode cumprir todas as exigências de elegibilidade, mas ser inelegível para um determinado cargo. Por exemplo, se for filho de um prefeito em segundo mandato e estiver pleiteando candidatar-se para o mesmo cargo. Ou ainda, que não tenha comprovado perante a Justiça Eleitoral que é alfabetizado.

Na mesma linha de raciocínio, um cidadão pode estar apto para ingressar no mercado eleitoral, afastando qualquer hipótese de inelegibilidade, mas não gozar das condições de elegibilidade. Por exemplo, não ter atingido a idade mínima para o cargo pleiteado, ou não ter concluído sua filiação partidária no prazo exigido.

Da legislação infra-constitucional que controla o mercado político brasileiro uma das mais importantes é, portanto, a LC 60/90. Outras leis posteriores avançaram nos detalhes deixados, propositalmente, em aberto pelo legislador constitucional e especificaram algumas exigências para competidores político-partidários e definiram outras punições aos jogadores políticos.

Destacam-se as leis 9069/95 e 9504/97. A primeira ficou conhecida como Lei dos Partidos. Nela estão regulados, basicamente, a criação, o registro e o funcionamento dos partidos políticos. A segunda, conhecida como Lei das Eleições, veio terminar a atualização do Código Eleitoral de 1965 que, ainda que não tenha sido revogado, já sofreu diversas alterações no seu texto original, principalmente após a retomada de eleições diretas para todos os cargos executivos e legislativos.

Como este trabalho foca as possibilidades legais e judiciais para o controle da entrada e permanência no mercado político, é preciso dar destaque para uma outra lei que foi aprovada em 1999 após mobilização de diferentes organizações sociais.

A lei 9840/99 veio acrescentar um parágrafo na Lei das Eleições visando melhor vigiar e punir os candidatos no momento em que buscam os votos dos eleitores. O artigo 41-A ficou assim escrito:

"Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de 1.000 a 50.000 UFIRs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64/90."

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

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

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

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

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

Das interpretações judiciais mais recentes sobre o tema, ficou clara a menor rigidez processual. Ainda é preciso, obviamente, que a denúncia esteja fundamentada em provas cabais. A menor rigidez se refere à relação de causalidade entre o ato do candidato e o voto do eleitor e a potencialidade do ato para a alteração do resultado eleitoral. Em reiteradas decisões as instâncias inferiores da Justiça Eleitoral e o TSE têm seguido o entendimento de que,

“(...) para a configuração do ilícito previsto no referido art. 41-A, não é necessária a aferição da potencialidade de o fato desequilibrar a disputa eleitoral, porquanto a proibição de captação de sufrágio visa resguardar a livre vontade do eleitor e não a normalidade e equilíbrio do pleito” (Respe, 21.248 de 2003)

O tema ainda não foi pacificado pela jurisprudência eleitoral, mas não há qualquer dúvida de que a nova lei ampliou a possibilidade de uma candidatura ser impugnada pelos atos praticados ao longo da disputa eleitoral. O efeito da decisão judicial condenatória em âmbito eleitoral não implica em privação da liberdade, mas em retirada do ator do mercado eleitoral. A presunção da inocência ainda está preservada, mas parece evidente que o efeito distinto da decisão permite ao juiz formar sua convicção por meio de elementos menos rigorosos.

Essa legislação veio após uma campanha iniciada pela CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) ainda em 1996 contra a corrupção política, mas que se



concretizou em 1999 após a adesão de várias outras organizações de classe ou movimentos sociais, tais como: OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros), e ABONG (Associação Brasileira de ONGs).

Todos esses movimentos e associações fundaram o MCCE (Movimento Contra a Corrupção Eleitoral) e conseguiram reunir as assinaturas de mais de um milhão de eleitores, ingressando no Congresso Nacional com um projeto de lei de iniciativa popular, aprovado em setembro de 1999. Hoje o MCCE promove campanha semelhante para ingressar com um novo projeto de lei agora tentando definir como inelegíveis os cidadãos com ações judiciais, ainda que não transitadas em julgado.

O fato é que o movimento ganhou força após a aprovação da Emenda Constitucional 16 de 1997 que autorizou a reeleição para cargos majoritários. O argumento era o de que, com essa nova regra, o jogo político ficaria desequilibrado em favor daqueles que já exerceriam mandatos e que, esse competidor em vantagem, teria estímulos para se utilizar dos recursos públicos para fins estritamente eleitorais.

Esse trabalho lida com a hipótese de que essa mudança na legislação teve como um de seus efeitos uma ampliação da judicialização da política. A amplitude e indeterminação do que caracterizaria ilicitude na disputa pelo voto, levou as candidaturas aos tribunais fazendo com que vários pleitos tivessem seus resultados definidos mais pelas decisões judiciais do que pela manifestação do eleitor.

O objetivo aqui não é desenvolver essa hipótese, mas anunciar que os dados com os quais pretendemos trabalhar serão primordiais para medirmos o impacto da nova legislação no controle do mercado eleitoral brasileiro.

Por fim, a outra fonte normativa são as Resoluções do TSE. Geralmente são publicadas antes do início do processo eleitoral agregando todas as regras definidas pela CF e pela Legislação infra-constitucional. Em tese, elas não inovariam o quadro normativo, apenas reproduziriam as normas definidas no campo político. Na prática, entretanto, por vezes as Resoluções acabam por inserir no jogo político regras que são o resultado da jurisprudência consolidada nos Tribunais eleitorais. Ou ainda, interpretações do TSE sobre as regras eleitorais mesmo que a interpretação não tenha se consolidado como jurisprudência.

São exemplos do primeiro caso a inelegibilidade daqueles que foram condenados por abuso de poder econômico, na súmula 19 o TSE definiu que o prazo de três anos de inelegibilidade começa a ser contado das eleições em que houve a prática ilícita, e não da

decisão judicial final. Ou ainda, a Súmula 15, que define que o exercício de um cargo eletivo não pode ser circunstância que impeça a declaração de inelegibilidade por analfabetismo.

No segundo caso, os exemplos mais evidentes são as resoluções que definiram a verticalização das coligações eleitorais, a regra da fidelidade partidária e a resolução que alterou as regras para a definição da magnitude das eleições proporcionais municipais.

Nestes três casos não houve consolidação de jurisprudência e nem mesmo a reprodução dos termos definidos em lei, aqui houve criação legislativa por meio de Resolução do TSE (Marchetti, 2008a).

Em resumo, são estas as principais fontes normativas de nossa competição político-partidária. A partir delas que temos o controle do mercado político por meio, tanto da definição dos requisitos e obrigações a ser cumpridos para a entrada nesse mercado, quanto das práticas e condutas que podem implicar na exclusão do ator político deste mercado.

## **BASE DE DADOS: ACHADOS EMPÍRICOS PRELIMINARES**

A pesquisa realizada na base de dados do TSE sobre o cancelamento de registro de candidatos e cassação de mandatos conta com quase duas mil decisões que abarcam desde as eleições de 1990 até as eleições de 2006. Neste conjunto de decisões há vários instrumentos processuais que levaram o litígio ao TSE. Alguns dos principais são: Recurso Especial Eleitoral (Respe), Recurso Ordinário (RO) e os Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED).

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

No atual estágio de tabulação dos dados foi possível tratar 261 destes Respes abarcando as eleições de 1990 a 1998, com algumas poucas decisões envolvendo as eleições de 2000. Apesar dos dados serem parciais e atingirem um período menor, já é possível sugerir um perfil do controle judicial exercido sobre o mercado eleitoral.

A seguir a apresentação de alguns destes dados, divididos da seguinte maneira: 1) perfil dos autores (quais os autores responsáveis por provocar a Justiça Eleitoral), 2) perfil das alegações legais (considerando o quadro normativo, quais são as principais alegações que chegam à Justiça Eleitoral) e 3) efeitos das decisões judiciais (como decidem os TREs e o TSE, quando provocados).

### **Perfil dos autores**

A Tabela 1 sugere que a busca pelo Judiciário é um fenômeno disseminado pelo país não havendo concentração de processos pelo recorte regional. Todavia, há um fator a se destacar. Quando comparado a porcentagem das ações judiciais que chegaram ao TSE com o peso relativo do eleitorado nacional, percebemos que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste possuem proporcionalmente mais ações do que Sul-Sudeste. Nos três primeiros casos a porcentagem de ações é maior do que o eleitorado relativo destas regiões.

**Tabela 1: Distribuição federativa dos processos judiciais.**

<b>Região</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
N	26	10%
NE	83	32%
S	25	10%
SE	88	34%
CO	39	15%

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A Tabela 2 tenta medir qual é o ator que com mais frequência provoca o Judiciário ao longo da competição político-partidária. A análise do perfil dos atores que recorrem a instituição judiciária expressam o tipo de conflito político que chega aos tribunais. A questão é entender se a procura pela via judicial resulta de uma ação de uma instituição não política ou o recurso aos tribunais eleitorais aparece como um instrumento adicional na competição pelo voto.

Os dados utilizados sugerem que a busca pelo Judiciário ocorre especialmente em função da ação de atores políticos, questionando práticas de campanha eleitoral de seus concorrentes. Em seguida, aparece o Ministério Público Eleitoral, reforçando o papel da instituição na proteção do bem público que é a lisura do pleito eleitoral (Arantes, 2002). Por último, existem ações por parte dos próprios candidatos contra decisão de instância inferior que negou o registro de sua candidatura. Trata-se de uma dimensão que poderia ser tomada como expressão de burocratização dos registros de candidatos.

**Tabela 2: Autor do processo judicial.**

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Ator Político	152	58,2
MP	72	27,6
Próprio candidato	37	14,2
Total	261	100,0

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A dinâmica da intervenção do TSE na competição política é uma resposta da ação dos próprios competidores. Isto significa que a via judicial pode ser tomada como arma para maximizar o número de votos em decorrência da diminuição do número de competidores políticos. Basta uma simples análise do debate sobre a judicialização da política para perceber a crítica dos parlamentares a intervenção do Judiciário. Todavia, no que diz respeito à competição política, os próprios parlamentares recorrem a via judicial.

Outro fator relevante para entendermos a dinâmica da atuação do TSE diz respeito ao perfil partidário-ideológico dos atores que recorrem com mais frequência à via judicial. A Tabela 3 tenta abrir o campo “Ator Político” identificando os partidos políticos por campo ideológico, revelando o partido dos candidatos que tiveram seus registros/candidaturas questionados judicialmente e os partidos responsáveis pela provocação judicial. O responsável pelo processo judicial não é, necessariamente, o requerente no TSE, mas aquele que iniciou a provocação nas instâncias inferiores (juizado eleitoral ou TREs).

A literatura sobre a judicialização da competição política (Werneck et alli, 1999; Taylor, 2008) ao analisar o papel do STF no sistema político brasileiro argumentam que o Judiciário pode ser considerado uma instituição *demos constraining*, na medida que serve como palco para as minorias políticas contestarem decisões políticas no âmbito legislativo. Vejamos se encontramos o mesmo padrão na análise do TSE.

**Tabela 3: Partidos dos requerentes e requeridos<sup>1</sup>.**

<b>Campo ideológico</b>	<b>Requerente</b>	<b>%</b>	<b>Requerido</b>	<b>%</b>
direita	43	37%	50	32%
centro	43	37%	56	36%
esquerda	18	15%	23	15%
PPD (pequenos partidos de direita)	13	11%	28	18%
total identificado	117	100%	157	100%
não identificado	35	23%	104	40%
Total geral	152		261	

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A tabela acima mostra que os partidos de centro-direita do espectro ideológico foram os principais responsáveis pela judicialização da competição política. Os partidos políticos deste espectro ideológico responderam por 74% dos Respes, ao passo que a esquerda respondeu por apenas 15%. O mesmo cenário é válido para os partidos que tiveram seus mandados questionados. Os partidos de centro e direita foram os principais alvos dos seus pares e tiveram mandatos questionados no TSE; a direita respondeu por 32% e o centro por 36%.

Não temos os dados das coalizões governistas em todos os níveis da federação, mas se tomarmos como referência as coalizões partidárias no Executivo Federal podemos dizer que no período analisado (1990-1998), a centro-direita esteve governando durante todo o período.

---

<sup>1</sup> A linha “não identificado” traz os dados dos processos onde não foi possível identificar o partido do requerente ou do requerido. As porcentagens de cada campo ideológico, portanto, referem-se apenas ao total de partidos identificados na análise.

Assim, esperaríamos que a oposição (esquerda) se utilizasse mais sistematicamente da via judicial para questionar as práticas eleitorais de outros grupos partidários. Esta tendência não encontrou respaldo nos dados. Nossa intuição é a de que houve uma adesão por parte destes grupos às regras do jogo, o que contribuiu para a consolidação da prática eleitoral, uma vez que os grupos alijados do poder não questionaram de forma significativa as ações dos grupos dominantes no período.

O próximo passo é olhar para os Respes que chegaram ao TSE no período, sob a perspectiva do pacto federativo e do cargo em disputa. Um olhar para a tabela 4 demonstra que o nível local é a principal fonte dos conflitos que chegaram à corte eleitoral.

**Tabela 4: Cargo e nível federativo do cargo dos requeridos.**

<b>cargo/ nível federativo do cargo</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
vereador	81	31,0
prefeito	126	48,3
<b><i>municipal</i></b>	<b>207</b>	<b>79,3</b>
deputado estadual	29	11,1
governador	5	1,9
<b><i>estadual</i></b>	<b>34</b>	<b>13,0</b>
deputado federal	15	5,7
senador	5	1,9
<b><i>federal</i></b>	<b>20</b>	<b>7,6</b>
Total	261	100,0

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A tabela 4 demonstra que a dinâmica federativa dos Respes toma a forma de uma pirâmide, ou seja, a base (nível local) é significativamente o foco central da ação do TSE. O nível municipal é responsável por 79,3% dos Respes que chegaram ao TSE entre 1990-1998 – período em que tivemos duas eleições municipais (prefeitos e vereadores) e três

eleições estaduais/nacional (governadores, senadores, presidente, deputados estaduais e federais)<sup>2</sup>.

A principal motivação para a criação da Justiça Eleitoral foi romper com as práticas políticas da República Velha. O ponto nevrálgico da corrupção eleitoral durante a primeira experiência republicana brasileira é a atuação dos líderes políticos locais, traduzida no chamado “voto de cabresto” (Leal, 1997:44). Nossos dados sugerem que a Justiça Eleitoral ainda atuaria na esfera do sistema político que justificou sua criação na Era Vargas.

Podemos afirmar, então, que no período analisado a política local foi a principal porta de entrada da Justiça Eleitoral na competição político-partidária. Essa leitura fica reforçada na medida em que a disputa majoritária local representa quase a metade (48,3%) dos Respes que chegaram ao TSE.

### **Perfil das alegações legais**

Uma vez traçado o perfil dos atores que levam o conflito político-eleitoral ao poder Judiciário, o próximo passo é analisar qual legislação eleitoral serve como base para esta ação.

**Tabela 5: Legislação envolvida no processo.**

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Abuso de poder econômico/político	61	23,4
Lei das inelegibilidades	186	71,3
outros	14	5,4
Total	261	100,0

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

Os dados da tabela 5 mostram que a Lei das Inelegibilidades é que dá fôlego ao questionamento de mandatos e candidaturas no âmbito do TSE. A seção anterior mostrou que esta lei reforçou a preocupação expressa na Constituição de 1988 de preservar a lisura do pleito.

---

<sup>2</sup> Nas eleições de 1990 apenas o cargo de Presidente da República não estava em disputa, as eleições estaduais/nacional passaram a ser completamente casadas a partir de 1994.

**Tabela 6: Lei de Inelegibilidades: principais ocorrências.**

	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
contas rejeitadas pelo TC/Legislativo	85	46%
outros	30	16%
reeleição (parentesco/cônjuges)	19	10%
condenado criminalmente	17	9%
desincompatibilização	16	9%
analfabetismo	9	5%
mandato cassado	5	3%
condenado por abuso de poder econômico/político	5	3%
Total	186	100%

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A tabela 6 indica que o questionamento em relação a contas não aprovadas pelos Tribunais de Contas foi responsável por grande parte dos processos que chegaram ao TSE (46%). A lei das inelegibilidades determina que o candidato que já tenha exercido cargo/função pública, mas que teve suas contas rejeitas fica inelegível por cinco anos.

O interessante do grande volume de processos envolvendo esse ponto específico da legislação é que o questionamento recai sobre aqueles competidores que já assumiram funções públicas e que são, geralmente, políticos profissionais buscando outros postos.

O índice “outros” aparece em segundo lugar com uma incidência alta nos processos analisados (16%). A princípio esse número nos indicou uma possível falha na classificação das ocorrências dentro da Lei de Inelegibilidades. Constatamos, entretanto, que mais do que indicar uma falha na classificação o dado revelava a amplitude e variedade de ocorrências que a lei carrega como impeditivos em potencial para o lançamento de uma candidatura.

Trabalhamos com sete categorias para classificar as ocorrências dentro da Lei das Inelegibilidades, e apenas a reprovação das contas apareceu com destaque. Todas as outras categorias tiveram uma frequência muito parecida, revelando a dispersão das possibilidades legais de questionar uma candidatura na Justiça Eleitoral.



**Tabela 7. Principais ocorrências em relação ao nível federativo do cargo.**

		Nível federativo do cargo			Total
		municipal	estadual	nacional	
<b>Violação alegada</b>	<b>contas rejeitadas pelo TC/Legislativo</b>	72 (85%)	10 (12%)	3 (4%)	<b>85</b>
	<b>abuso de poder econômico/político</b>	41 (67%)	13 (21%)	7 (11%)	<b>61</b>
	<b>mandato cassado</b>	5 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	<b>5</b>
	<b>reeleição (parentesco/cônjuge)</b>	19 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	<b>19</b>
	<b>condenado criminalmente</b>	17 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	<b>17</b>
	<b>condenado por abuso de poder econômico/político</b>	3 (60%)	0 (0%)	2 (40%)	<b>5</b>
	<b>desincompatibilização</b>	15 (94%)	1 (6%)	0 (0%)	<b>16</b>
	<b>analfabetismo</b>	9 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	<b>9</b>
	<b>outros</b>	26 (59%)	10 (23%)	8 (18%)	<b>44</b>
<b>Total</b>		<b>207</b>	<b>34</b>	<b>20</b>	<b>261</b>

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A Tabela 7 revela os dados sobre a frequência dos questionamentos legais na Justiça Eleitoral em relação ao nível federativo do cargo. Nossa leitura é que a Lei das Inelegibilidades aparece com uma acentuada intensidade no controle dos cargos municipais (vereadores e prefeitos) e que o abuso do poder econômico/político tem maior impacto no controle dos cargos estaduais (deputados estaduais e governadores) e nacionais (deputados federais e senadores).

Para todas as alegações a incidência maior de alegações recaiu sobre os cargos municipais. Ainda assim, no que diz respeito à alegação de abuso de poder econômico/político (baseado no texto constitucional) e a inelegibilidade em decorrência de condenação anterior por abuso de poder, a frequência nos níveis estadual e federal foi superior em relação aos outros casos.

Quando o processo alega violação da Lei das Inelegibilidades por mandato cassado anteriormente, caracterizar reeleição dada a relação de parentesco, condenação

criminal transitada em julgado e analfabetismo, todos se referem à disputa de cargos municipais.

### **Efeitos das decisões judiciais**

Há três efeitos possíveis de uma decisão judicial para a competição política: 1) dar fundamento às alegações e cancelar o registro do candidato, 2) dar fundamento às alegações e cassar o mandato daquele que já assumiu o cargo e 3) decidir que as alegações não puderam ser comprovadas ou eram infundadas, e manter o registro do candidato ou não cassar o seu mandato.

A questão de cancelar o registro ou cassar o mandato está vinculada ao *timing* da decisão judicial. Caso a decisão seja proferida ao longo das eleições a Justiça Eleitoral pode cancelar o registro de um candidato e declará-lo inelegível para as próximas eleições. Caso a decisão ocorra após o término das eleições os efeitos da decisão dependem dos resultados das eleições. Se o candidato foi derrotado ele pode ter o registro cancelado apenas para o objetivo de declará-lo inelegível para as próximas eleições. Se for eleito, entretanto, seu registro é cancelado, é declarado inelegível e pode ter o seu mandato cassado.

Uma situação aparentemente contraditória, mas possível do ponto de vista jurídico, é que o candidato vitorioso seja declarado inelegível pelos atos ilegais praticados ao longo das eleições, mas ainda assim preservar o seu mandato.

Nos dados apresentados aqui estamos desconsiderando o *timing* da decisão judicial e medindo apenas os efeitos da decisão. Quando o resultado for “não cassação/manutenção do registro” é que os argumentos não prosperaram, quando for “perda do registro”, é que as alegações foram acatadas e o candidato foi declarado inelegível – tanto para a eleição em disputa quanto para outras futuras eleições. E quando o resultado for “cassação do mandato” é que a Justiça Eleitoral acatou as alegações dos crimes cometidos ao longo da competição pelo voto e o candidato vitorioso teve o mandato cassado.

**Tabela 8. Decisão do TRE em relação à legislação envolvida.**

		Decisão do TRE			Total
		não cassação/ manutenção do registro	perda do registro	cassação do mandato	
Legislação envolvida	Abuso de poder econômico/político	24 (39%)	21 (34%)	16 (26%)	61 (100%)
	Lei Inelegibilidades	62 (33%)	109 (59%)	15 (8%)	186 (100%)
	outras	6 (43%)	5 (36%)	3 (21%)	14 (100%)
<b>Total</b>		92	135	34	261

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A tabela 8 mostra os efeitos das decisões dos TREs em relação à legislação envolvida nas alegações. Em primeiro lugar destacamos que dos 261 Respes analisados o TRE decidiu não cassar/manter o registro em 92 (35%), cancelou o registro do candidato em 135 (52%) e cassou o mandato por crimes eleitorais em 34 (13%).

Quando olhamos para os efeitos da decisão judicial agregando o tipo de legislação envolvida, notamos que o TRE decidiu pelo cancelamento do registro em 59% dos processos que envolviam a Lei de Inelegibilidades. Enquanto apenas 8% destes processos geraram a cassação do mandato.

**Tabela 9. Decisão do TSE em relação à legislação envolvida.**

		Decisão do TSE			Total
		não cassação/ manutenção do registro	perda do registro	cassação do mandato	
Legislação envolvida	Abuso de poder econômico/político	36 (59%)	18 (30%)	7 (11%)	61
	Lei Inelegibilidades	79 (42%)	98 (53%)	9 (5%)	186
	outras	10 (71%)	3 (21%)	1 (7%)	14
<b>Total</b>		125	119	17	261

Fonte: TSE, dados coletados pelos autores.

No TSE as decisões que não cassaram e mantiveram o mandato somaram 125 (48%), as que decidiram pelo cancelamento do registro foram 119 (46%) e as que decidiram pela cassação do mandato foram 17 (7%). O TSE, aparentemente, é mais moderado ao cancelar registros e cassar mandatos do que os TREs. Em 65% dos casos analisados os efeitos da decisão do TRE foi cancelamento do registro ou cassação do mandato, enquanto no TSE esse índice cai para 52%.

O fato que devemos destacar, entretanto, é que a probabilidade de um processo judicial envolvendo a competição eleitoral prosperar na Justiça Eleitoral é bastante alta. Mesmo considerando que o TSE é mais moderado do que os TREs, as decisões que acataram as alegações dos recorrentes superaram os 50%. Não achamos exagerado afirmar que as chances de combater um oponente político-partidário na arena judicial com um resultado positivo para aquele que inicia o processo, são bastante elevadas. O que poderia explicar o porquê dos atores políticos recorrerem com frequência a esta arena.

**Tabela 10: Nível federativo do cargo em relação à decisão do TSE.**

		TSExTRE		Total
		confirma	reforma	
Nível federativo do cargo	municipal	144 55,2%	63 24,2%	207 79,3%
	estadual	22 8,5%	12 4,5%	34 13%
	nacional	10 3,8%	10 3,9%	20 7,6%
Total		176 67,4%	85 32,6%	261 100,0%

**Fonte:** TSE, dados coletados pelos autores.

A tabela 10 revela que este conflito entre as decisões dos TREs e do TSE são de alguma relevância. Perto de 33% das decisões do TREs foram reformadas pela decisão do TSE. Somados estes dados com os dados apresentados nas tabelas anteriores podemos dizer que a decisão do TSE reforma a da instância inferior na direção de um arrojamento menor. São decisões na instância inferior que geraram cancelamento ou cassação de mandato e que acabaram por não prosperar na instância superior.

Por fim, podemos dizer que as decisões reformadoras do TSE estão, basicamente, ligadas às decisões que envolviam cargos no nível municipal. Pouco mais de 24% das decisões dos TREs que envolviam este nível foram reformadas pelo TSE, revelando como a competição político-partidária passa pelo Judiciário e sua porta de entrada é a competição municipal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Trata-se de uma versão preliminar que indica os primeiros achados de uma pesquisa em andamento. Nosso objetivo último é entender a construção do arcabouço institucional da legislação eleitoral que visa garantir a legitimidade da competição eleitoral por meio do controle dos requisitos para a busca do voto.

O presente trabalho apresentou nossas impressões iniciais que deverão orientar futuros esforços.

A descrição da legislação vigente, bem como a análise dos Respes de 1990-1998 permitiram destacar dois pontos centrais: 1) a via judicial é mais um dos mecanismos utilizados pelos partidos políticos na competição eleitoral e 2) o controle do mercado eleitoral pela Justiça Eleitoral começa nos municípios.

A hipótese que conduzirá as pesquisas futuras é a de que as mudanças na legislação eleitoral, fundamentalmente com a aprovação da Lei que introduziu a captação ilícita do sufrágio em 1999, reforçou essa dimensão do controle e elevou o controle do mercado eleitoral aos níveis estaduais e nacional.

Do ponto de vista teórico, o trabalho buscou ressaltar que o perigo do excesso de participação da Justiça Eleitoral na regulação da oferta é a oligarquização dos regimes representativo. Além do mais, a judicialização da competição político-partidária pode abrir espaço para a relativização da vontade do eleitor - que é em última instância a fonte da soberania em regimes democráticos. Da garantia da “verdade eleitoral” poderíamos rumar para a “justeza da verdade eleitoral”.

## Bibliografia

ARANTES, R. (2002). *O Ministério Público e a Política no Brasil*. São Paulo, Edusp.

DAHL, R. (1999). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.

FLEISHER, D. e BARRETO, L. (2009). El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño. *América Latina Hoy*, 51, pp. 117-38.

HARTLYN, J; MCCOY, J e MUSTILLO, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, pp.15-40.

LEAL, V. N. (1997). *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

MARCHETTI, V. (2008a). Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais. *Tese de doutorado em Ciências Sociais: Política*. PUC-SP, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2008b). Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, 51, 4: 865-893.

PRZEWORSKI, A. (1994). *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no leste europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumara.

\_\_\_\_\_. (2003). *States and Markets – A Primer in Political Economy*. New York, Cambridge University Press.

SADEK, M. T. (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação Democrática no Brasil*. São Paulo, Konrad-Adenauer.

SANTOS, W. (1998). Poliarquia em 3D. *Dados*, vol. 41, n°2, pp. 207-81.

SCHUMPETER, J. (1950). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. New York, Haper.

STIGLITZ, J e WALSH, C. (2003). *Introdução à Microeconomia*. Rio de Janeiro, Campus.