

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

VITOR MARCHETTI

## INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### PERFIL DA AMOSTRA

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

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

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

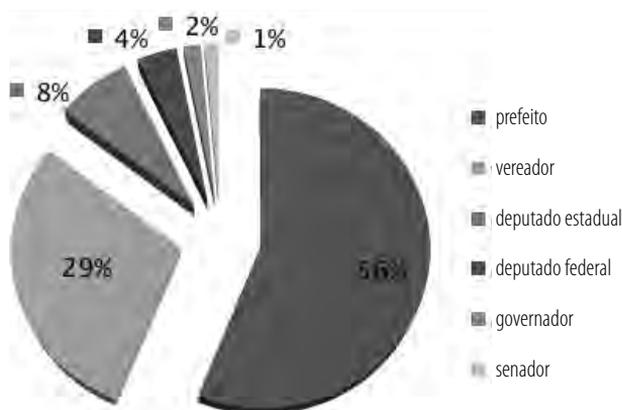
1 Apesar do sistema de busca e armazenamento eletrônico do Tribunal ter melhorado muito nos últimos anos, ainda é um desafio para o pesquisador levantar informações quantitativas confiáveis, principalmente em perspectiva histórica.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

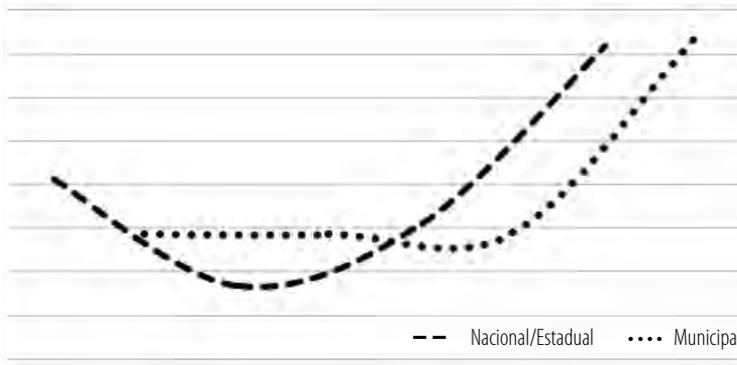
Há duas possíveis explicações para esse quadro, que podem ser complementares. A primeira é que as candidaturas para vereador têm fôlego mais curto, limitando sua capacidade de levar o Recurso Eleitoral até a última instância. Uma particularidade da estrutura da Justiça Eleitoral brasileira pode contribuir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

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

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

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

GRÁFICO 2. Evolução dos recursos ao TSE



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

## PERFIL DOS ATORES ENVOLVIDOS

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## PERFIL DAS ALEGAÇÕES

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

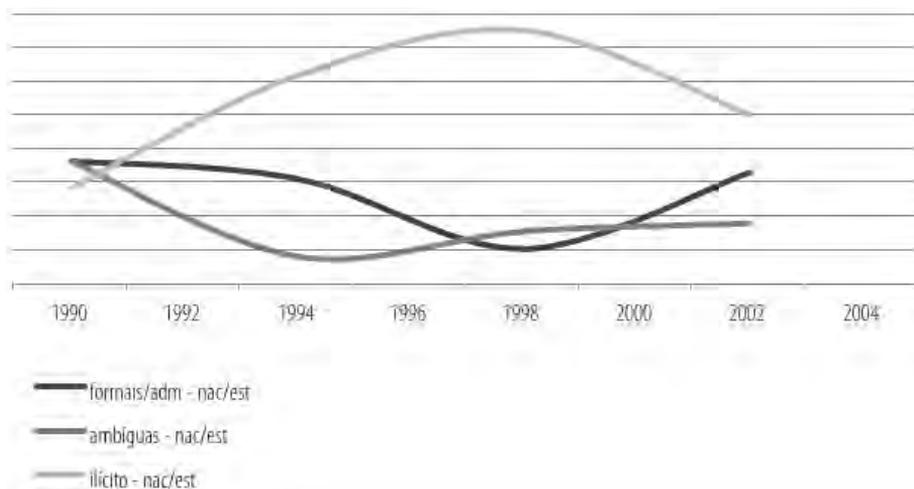
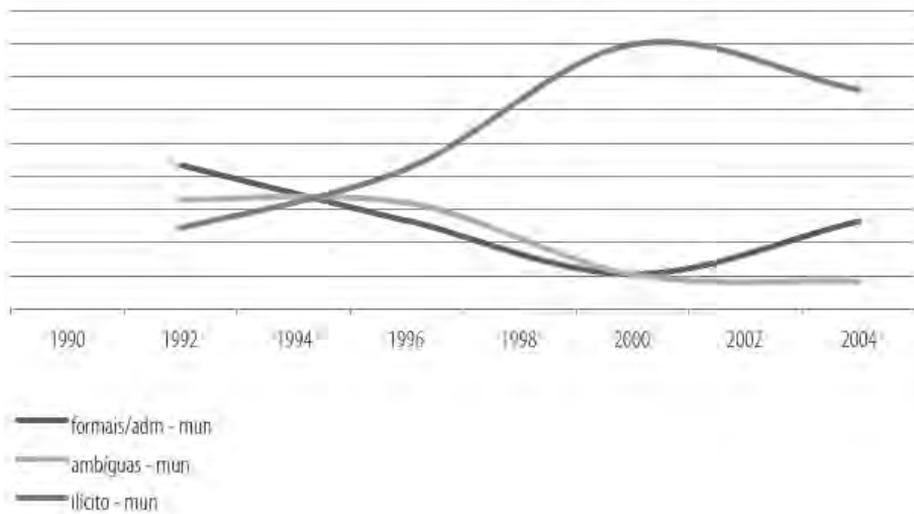


GRÁFICO 7. Evolução do perfil da Legislação envolvida no Recurso eleitoral (Respe) – nível municipal



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## PERFIL DAS DECISÕES

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

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

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

TABELA 5. Decisões dos TREs e do TSE

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GRÁFICO 8. Momento da Decisão do TSE



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

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

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

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

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

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

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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

---

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

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

---

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

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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