

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**RALPH ANDRÉ CRESPO**

**ELEIÇÕES SUPLEMENTARES NO BRASIL:  
OS CASOS DECORRENTES DAS ANULAÇÕES DOS PLEITOS DE 2012.**

**Campos dos Goytacazes - RJ  
2017**

**RALPH ANDRÉ CRESPO**

**ELEIÇÕES SUPLEMENTARES NO BRASIL:  
OS CASOS DECORRENTES DAS ANULAÇÕES DOS PLEITOS DE 2012.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Professor Doutor Vitor de Moraes Peixoto.

**Campos dos Goytacazes – RJ**

**2017**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

003/2018

C921 Crespo, Ralph André.

Eleições suplementares no Brasil : os casos decorrentes das anulações dos pleitos de 2012 / Ralph André Crespo – Campos dos Goytacazes, RJ, 2017.

119 f. : il.  
Bibliografia: f. 113-119.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2017.  
Orientador: Vitor de Moraes Peixoto.

1. Eleições Suplementares - Brasil. 2. Tribunal Superior Eleitoral. 3. Candidaturas Políticas. 4. Abuso de Poder. 5. Lei da Ficha Limpa. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 324.78

**RALPH ANDRÉ CRESPO**

**ELEIÇÕES SUPLEMENTARES NO BRASIL:  
OS CASOS DECORRENTES DAS ANULAÇÕES DOS PLEITOS DE 2012.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 08 de dezembro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto (UENF)  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (UENF)

---

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (UENF)

---

Prof. Dr. Renato Barreto de Souza (IFF)

## AGRADECIMENTOS

**A Deus**, pois “tudo tem o seu tempo determinado (...) há tempo de nascer e tempo de morrer (...), tempo de chorar e tempo de rir, tempo de prantear e tempo de saltar de alegria(...)” (Ec. 3:1-4). Este é o tempo que Deus determinou para que eu celebrasse e me alegrasse com esta grande conquista. Louvado seja o nosso Deus, que está no controle de todas as coisas.

**A minha esposa** que me apoiou, me incentivou e foi sábia, pois soube falar, soube ouvir, soube ser paciente, soube esperar... A Bíblia diz que “a mulher sábia edifica a sua casa” (Pv. 14:1). Ela tem edificado a nossa e é a melhor parte de “nós”.

**A minha filha** que mesmo com sua pouca idade me motivava com sua presença e alegria e mostrando-se interessada pelo que eu fazia. “Herança do Senhor são os filhos...” (Salmos 127:3)

**Aos meus amigos** presentes todos os momentos, os felizes, os tristes e os de angústia; que não me diziam o que eu queria ouvir, mas o que eu precisava ouvir. “*Em todo tempo ama o amigo, e na angústia se faz o irmão*”. (Pv 17:17)

**Ao professor Vitor** que aceitou me orientar e desde o início me incentivou e ajudou a superar as minhas limitações (que não são poucas), sempre com muita paciência e respeito. “O Senhor é contigo, homem valente”. (Jz. 6:12)

**Aos amigos do NERD** que sempre se mostraram dispostos a colaborar (e muito colaboraram) com meu trabalho. Que possam colher o que tem semeado, “... pois aquilo que o homem semear, isso também ceifará”. (Gl. 6:7b)

**Aos professores do PPGSP** pelos exemplos e ensinamentos; contribuindo de forma significativa para minha formação acadêmica. “O que atenta para o ensino acha o bem, e o que confia no Senhor, esse é feliz”. (Pv. 16:20)

**O que fizermos para nós mesmos morre conosco; o que fizermos pelos outros e pelo mundo permanece e é imortal.**

**Albert Pike**

***Dedicatória***

***Dedico este trabalho a minha esposa e filha;  
elas são minha inspiração e maior  
motivação.***

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar as eleições suplementares ocorridas no Brasil nos anos de 2013, 2014 e 2015, por irregularidades no pleito de 2012. Embora seja possível a realização de eleições suplementares para presidente da república, governadores e prefeitos, foca-se nesta pesquisa apenas as eleições para prefeitos. No período analisado ocorreram 113 eleições suplementares. Analisou-se a competição eleitoral, o perfil dos candidatos, a dinâmica partidária, destacando que o partido que mais ganhou com as eleições suplementares foi o PT e o que mais perdeu foi o PSDB. Dentre as causas que determinaram eleições suplementares a de maior incidência foi o abuso de poder, entendido como um gênero que tem o abuso de poder político e o abuso de poder econômico como espécies. Seguindo o abuso de poder, encontrou-se a Lei da “Ficha Limpa” como a segunda causa de determinação de eleições suplementares. Quem mais contestou os resultados das urnas, denunciando e acionando a Justiça Eleitoral por irregularidades foram os candidatos derrotados e seus partidos. A pesquisa utilizou-se de dados disponíveis no site do TSE e nos processos eleitorais envolvendo os candidatos cassados ou impedidos de tomarem posse por irregularidades. Utilizou-se a metodologia quantitativa, com revisões bibliográficas, pesquisa documental de legislações e o estudo dos casos das eleições suplementares ocorridas no Brasil no período analisado.

Palavras-chave: Eleições suplementares, Tribunal Superior Eleitoral, Candidaturas, Abuso de poder, Ficha Limpa.



## **ABSTRACT**

This research aims to analyze the additional elections that occurred in Brazil in the years 2013, 2014 and 2015, due to irregularities in the 2012 election. Although it is possible to hold additional elections for president of the republic, governors and mayors, it focuses on this research only the mayoral elections. Over the period under review there were 113 additional elections. It was analyzed the electoral competition, the profile of the candidates, the party dynamics, noting that the party that won the most with the additional elections was the PT and what lost the most was the PSDB. Among the causes that determined additional elections the one of greater incidence was the abuse of power, understood as a gender that has the abuse of political power and the abuse of economic power as species. Following the abuse of power, the "Clean Sheet" Act was found to be the second cause of determination of supplementary elections. Who else challenged the results of the polls, denouncing and triggering the Electoral Justice for irregularities were the defeated candidates and their parties. The research was based on data available on the TSE website and in the electoral processes involving candidates who were withdrawn or prevented from taking possession of irregularities. The quantitative methodology was used, with bibliographical revisions, documentary research of legislations and the study of the cases of the supplementary elections that occurred in Brazil during the analyzed period.

Keywords: Supplementary Elections, Superior Electoral Court, Appeals, Abuse of power, Clean Sheet.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
DEM	Democratas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MPE	Ministério Público Eleitoral
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PC do B	Partido Comunista Do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido Da Mobilização Nacional
PMR	Partido Municipalista Renovador
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPL	Partido Pátria Livre
PR	Partido Da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano Da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido Dos Trabalhadores
PT do B	Partido Trabalhista Do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Estrutura do Poder Judiciário .....	38
QUADRO 1	Cargos, composição, área de atuação e composição dos órgãos da Justiça Eleitoral.....	39
GRÁFICO 1	Média de candidatos por região nas eleições ordinárias considerando apenas os municípios que tiveram eleições suplementares .....	54
GRÁFICO 2	Média de candidatos por região nas eleições suplementares considerando apenas os municípios onde as mesmas ocorreram .....	55
GRÁFICO 3	Comparativo de candidatos nas eleições ordinária e suplementar por região nos municípios onde as mesmas ocorreram .....	56
GRÁFICO 4	Número efetivo de partidos nos municípios .....	67
GRÁFICO 5	Municípios conquistados por partidos políticos nas eleições ordinárias .....	69
GRÁFICO 6	Municípios conquistados por partidos políticos nas eleições suplementares .....	70
GRÁFICO 7	Quantidade de prefeituras conquistadas por partidos e que tiveram determinação de eleições suplementares .....	72
GRÁFICO 8	Comparativo de conquistas dos partidos nas eleições ordinárias e suplementares .....	73
TABELA 1	Ocorrência de eleições suplementares por estados....	50
TABELA 2	Municípios onde ocorreram eleições suplementares ..	52
TABELA 3	Ocorrências de eleições suplementares nas regiões...	53
TABELA 4	Distribuição de candidatos por sexo .....	58
TABELA 5	Quantidade de candidatos por grau de instrução .....	59
TABELA 6	Percentual dos candidatos por grau de instrução .....	59
TABELA 7	Quantidade dos candidatos por faixa etária .....	60

TABELA 8	Percentual de candidatos por faixa etária .....	61
TABELA 9	Quantidade de candidatos das eleições suplementares por grupo .....	62
TABELA 10	Comparativo da distribuição de prefeituras por partidos nas regiões brasileiras nas eleições ordinárias e suplementares .....	71
TABELA 11	Sucesso na reconquista pelos partidos políticos .....	74
TABELA 12	Sucesso dos partidos políticos nas eleições suplementares .....	76
TABELA 13	Principais causas de eleições suplementares .....	80
TABELA 14	Distribuição das principais causas de eleições suplementares .....	81
TABELA 15	Relação entre as principais causas de eleições suplementares por partido político .....	102
TABELA 16	Principais causas de eleições suplementares por estado .....	104

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	6
<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	8
<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	9
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I- DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> .....	17
1.1- A democracia em Schumpeter.....	19
1.2- A democracia em Dahl .....	21
1.3- A democracia em Bobbio .....	23
1.4- A democracia em Przeworski .....	25
1.5- A participação popular na democracia brasileira .....	28
1.6- Eleições livres e justas .....	32
<b>CAPÍTULO II- A JUSTIÇA ELEITORAL</b> .....	34
2.1- Governança eleitoral .....	35
2.2- Criação e organização da Justiça Eleitoral .....	37
2.3- Alguns dispositivos legais da Justiça Eleitoral .....	39
2.4- A judicialização no âmbito da Justiça Eleitoral .....	41
2.5- Previsão legal para a realização de eleições suplementares .....	44
<b>CAPÍTULO III- PERDEDORES E VENCEDORES: A DINÂMICA DAS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES</b> .....	47
3.1- Os municípios e a competição eleitoral .....	49
3.2- O perfil dos candidatos .....	57
3.3- Os partidos políticos e a dinâmica das eleições suplementares .....	65
3.4- Conclusão do capítulo .....	76

<b>CAPÍTULO IV- AS CAUSAS DE DETERMINAÇÃO DE ELEIÇÕES SUPLEMENTARES</b> .....	79
4.1- Abuso de poder .....	82
4.1.1- Abuso de poder econômico .....	84
4.1.2- Abuso de poder político .....	87
4.2- Lei da “Ficha Limpa” .....	89
4.3- Captação ilícita de sufrágio .....	94
4.4- Outras causas .....	97
4.4.1- Conduta Vedada aos Agentes Públicos .....	97
4.4.2- Desincompatibilização .....	99
4.4.3- Uso indevido dos meios de comunicação .....	100
4.5- Panorama das causas .....	101
4.6- Alguns casos exemplares .....	105
4.6.1- O caso de Santa Maria do Pará .....	105
4.6.2- O caso de Paulo de Faria .....	106
4.6.3- Os casos de Benedito Novo e Flores de Goiás .....	107
4.6.4- O caso de Camamu .....	108
4.7- Conclusões do capítulo .....	108
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	110
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	113

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 diz que o Brasil é um país democrático. Desta forma, deve o Estado, dentre outras atribuições, buscar implementar e manter princípios e práticas democráticas, como, por exemplo, realização de eleições livres e justas.

Eleições livres são entendidas como eleições onde as liberdades individuais são respeitadas durante o processo eleitoral; como a liberdade de expressão, liberdade de escolha, liberdade de ir e vir, liberdade de reunião e liberdade de informação.

Eleições justas são aquelas onde as regras estabelecidas e conhecidas previamente são respeitadas pelos competidores de forma a guardarem a igualdade de oportunidade entre os participantes; isentas, portanto de vícios que manchem o resultado das eleições.

A redemocratização e a nova Constituição Federal trouxeram novidades quanto à regulação das eleições no Brasil, visando que elas fossem livres e justas. Interessa especialmente para a presente pesquisa às eleições municipais.

Embora já ocorresse durante o período da ditadura militar, a previsão de realização de eleições para escolha de prefeitos não alcançava todos os municípios. Em nome da Segurança Nacional, os municípios que eram capitais dos estados e os municípios com estâncias hidrominerais, usinas e fronteiriços, tinham seus prefeitos escolhidos indiretamente pelos governadores dos respectivos estados.

Determinou a Constituição Federal de 1988 que a escolha de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores dos municípios ocorresse de forma direta; assim em 2016, ano de eleições municipais no calendário eleitoral, o Brasil realizou o oitavo período de eleições municipais desde sua redemocratização.

Essa dissertação tem como objeto de pesquisa as eleições municipais; especificamente as eleições suplementares ocorridas nos municípios brasileiros nos anos de 2013, 2014 e 2015. Essas eleições suplementares ocorreram por irregularidades nas eleições de 2012.

As eleições suplementares, conforme apresentado no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), são novas eleições realizadas, por determinação da Justiça Eleitoral, quando constatadas irregularidades nas eleições majoritárias regulares.

Práticas de abuso de poder e outras consideradas ilícitas que interferem nos resultados das eleições tem sido causas da interferência da Justiça Eleitoral, como se verá nesta pesquisa. Cassações, impedimentos, inelegibilidades tem sido expressões cada vez mais comuns nos processos eleitorais e nas mídias.

Embora a legislação traga a possibilidade de realização de eleições suplementares para presidente da república, governadores (como no caso do estado do Amazonas que teve eleições suplementares determinadas para agosto de 2017) e para prefeito, estuda-se aqui apenas as eleições suplementares para prefeitos.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as eleições suplementares ocorridas nos municípios brasileiros decorrentes das anulações de pleitos ordinários de 2012. Para alcançar este objetivo, propõe-se apresentar o cenário geográfico da realização de eleições suplementares no período estudado; comparar a competição eleitoral e o perfil dos candidatos nas eleições suplementares em relação às eleições ordinárias; verificar as alterações ocorridas na liderança das prefeituras quanto aos partidos políticos dos candidatos afastados e dos que assumiram após as eleições suplementares; identificar as causas de determinação de eleições suplementares, suas ocorrências no período analisado, além de trazer alguns casos exemplares relacionados às causas identificadas.

A eleição municipal de 2012 foi escolhida para análise das eleições suplementares por ser a primeira eleição onde a Lei da “Ficha Limpa” estaria sendo aplicada. A referida lei é de 2010, mas não foi aplicada nas eleições daquele ano, conforme julgamento do TSE, mas sim nas eleições seguintes, qual sejam, as eleições municipais de 2012.

Admitiu-se nesta pesquisa que a referida lei traria impactos significativos à dinâmica eleitoral, fazendo com que muitos políticos naquele ano (2012) não pudessem concorrer e/ou assumirem os cargos para os quais seriam eleitos naquelas eleições. O que em última instância levaria a determinação de eleições suplementares.

Em decorrência dos objetivos apresentados, a questão primordial a ser respondida nesta dissertação é: Quais os impactos políticos que as eleições suplementares trouxeram aos cenários políticos locais (municipais)?

Para entender de forma mais apropriada a esta questão outros questionamentos se fazem pertinentes:



a) As eleições suplementares são mais concorridas do que as eleições ordinárias?

b) A preferência do eleitorado das eleições suplementares é pelos candidatos que já estavam participando do pleito ordinário ou por aqueles que não estavam participando?

c) As eleições suplementares modificam significativamente a situação dos partidos políticos no que tange as suas lideranças à frente de prefeituras?

d) A principal causa de eleições suplementares no período analisado estaria relacionada à Lei da “Ficha Limpa”?

e) Qual dos atores políticos (candidatos, partidos políticos, Ministério Público Eleitoral) mais tende a questionar na justiça o resultado das eleições?

Para está pesquisa, foram então testadas as seguintes hipóteses:

1) As eleições suplementares são mais concorridas do que as eleições ordinárias;

2) A preferência do eleitorado é pelos novos concorrentes, por não terem se envolvido no pleito anulado;

3) Os partidos políticos mantêm suas influências nos cenários locais;

4) A principal causa determinante de novas eleições é a “Lei da Ficha Limpa”.

5) Quem mais aciona a Justiça Eleitoral contestando práticas e resultados eleitorais são os concorrentes (candidatos) prejudicados e/ou derrotados.

Constatou-se que há pouca literatura sobre as eleições suplementares e dificuldades quanto a disponibilidade de dados referentes as mesmas. Sobre as eleições suplementares, destacam-se os trabalhos de Zalamena (2013) e Garcia (2016), sendo o primeiro com uma abordagem estadual, analisando as eleições suplementares no Rio Grande do Sul em relação ao pleito de 2008 e o último, semelhante a esta pesquisa, de abordagem nacional, porém analisando aspectos socioeconômicos dos municípios onde as eleições suplementares ocorreram.

Para o desenvolvimento deste trabalho realizou-se uma revisão bibliográfica sobre os temas abordados e enfrentados nesta pesquisa. Também foi realizada pesquisa documental, disponíveis em meios físicos ou eletrônicos, utilizando-se da legislação eleitoral e outras a ela correlacionadas.

Os dados referentes aos casos de eleições suplementares ocorridos no Brasil, no período analisado, foram obtidos em pesquisa feita nos sites oficiais dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) de cada unidade da Federação e no site do

TSE. Dados disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também foram utilizados.

Após levantamentos dos dados procedeu-se à formatação/tabulação dos mesmos e posteriormente foi realizada a análise e interpretação dos dados obtidos.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. Os dois primeiros apresentam uma breve revisão teórica e os dois últimos apresentam os resultados encontrados na pesquisa.

O Capítulo 1 traz uma revisão teórica sobre a democracia e a participação popular. São apresentados brevemente os conceitos de democracia trazidos por Schumpeter, Dahl, Bobbio e Przeworski. Relacionam-se estes conceitos com as ideias de eleições e participação popular, mostrando a importância destas para a democracia.

Já no capítulo 2 é trazida uma revisão sobre a Justiça Eleitoral, analisando sua criação, estrutura, competências e algumas legislações pertinentes, de forma sucinta. Abre-se uma breve discussão sobre governança eleitoral relacionando-a ao modelo brasileiro adotado, além de abordar a judicialização e a previsão legal para determinação de eleições suplementares.

No capítulo 3 é iniciada a apresentação dos dados referentes à pesquisa sobre eleições suplementares. Neste capítulo são apresentados os municípios onde as mesmas ocorreram; a competição eleitoral nestes municípios no período analisado; o perfil dos candidatos envolvidos no pleito suplementar; além da análise da dinâmica partidária observada com as eleições suplementares.

No capítulo 4 são apresentadas as causas que determinaram as eleições suplementares no período estudado. São realizadas breves considerações sobre as mesmas e apresentados casos. Questões como os atores políticos que acionaram a Justiça Eleitoral alegando irregularidades de seus adversários e a relação dos partidos políticos com as causas, também são apresentadas neste capítulo.

Por fim, nas considerações finais são apresentadas as principais constatações encontradas na pesquisa e algumas considerações em relação às hipóteses testadas nesta pesquisa. As hipóteses 1 e 5 foram confirmadas e as hipóteses 2, 3 e 4 foram refutadas.

## CAPÍTULO I – DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

No ano de 1997, a União Interparlamentar, reunida na cidade do Cairo, Egito, com representantes de 128 países, aprovou a Declaração Universal da Democracia.

Em concordância com outros documentos como a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração da Democracia busca relacionar conceitos fundamentais para o desenvolvimento da humanidade. A declaração inicia afirmando:

A democracia é um ideal universalmente reconhecido, uma meta que se baseia em valores comuns partilhados pelos povos de todo o mundo, independentemente de diferenças culturais, políticas, sociais e econômicas. É, portanto, um direito básico de cidadania, a ser exercido em condições de liberdade, igualdade, transparência e responsabilidade, com o devido respeito à pluralidade de pontos de vista, no interesse da comunidade (ONU, 2007, p.7).

Diz ainda a declaração que:

(...) eleições devem ser realizadas com base no sufrágio universal, igualitário e secreto, a fim de que todos os eleitores possam escolher os seus representantes em condições de igualdade, transparência e abertura política que estimulem a competição (ONU, 2007, p.9).

Os trechos destacados da declaração abordam os temas que se pretende discutir neste capítulo – democracia e eleições. Pretende-se discutir conceitos e a intrínseca relação que há entre estes temas. Desta forma, surge uma pergunta: O que seria democracia?

Michael Coppedge afirma que “a democracia é provavelmente o conceito mais complexo na ciência política” (COPPEDGE, 2002, p.35). A definição é vasta e plural. Isso porque embora as democracias partilhem traços comuns, não há um modelo único de democracia a ser aplicado a todos os países.

A palavra democracia domina de tal maneira a linguagem política atualmente, que é incomum um governo, uma sociedade ou um Estado que não se declare democrático. Held destaca este fato como um dos fatores históricos intrigantes da democracia. Diz o autor:

(...) quase todos hoje em dia dizem que são democratas, não importando se adotam uma visão de esquerda, de centro ou de direita. Regimes políticos de todos os tipos, por exemplo, na Europa Ocidental, no bloco Oriental e na América Latina, afirmam ser democracias. Contudo, os discursos e ações de cada um destes regimes é radicalmente diferente dos demais. A democracia parece emprestar uma “aura de legitimidade” à vida política moderna: regras, leis, políticas e decisões parecem justificadas e apropriadas quando são “democráticas” (HELD, 1987, p.1).

A palavra democracia é uma palavra de origem grega; deriva de *demokratía*, cujas raízes são *demos* (povo) e *kratos* (governo). Segundo Held, “democracia significa uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa” (HELD, 1987, p.1).

Essa definição alinha-se com a chamada teoria clássica da democracia na qual se adota como premissa que a democracia é um sistema político onde o poder deve ser exercido pelo povo.

A teoria clássica de democracia ganha força durante as Revoluções Liberais nas quais a burguesia, buscando seus interesses, mostra-se adepta de uma filosofia utilitarista e liberal, questionando questões dos regimes monárquicos vigentes. Essas revoluções baseavam-se em pilares, dentre eles o de igualdade, o que ainda hoje, independente da teoria de democracia adotada, está intimamente ligado ao conceito de democracia.

Destaca Held (1987) que a “democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade entre o povo” (p.1).

Embora muitos estados hoje possam ser democráticos, a história de suas instituições políticas revela a fragilidade e a vulnerabilidade das estruturas democráticas. A democracia é uma forma notavelmente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida. (...) A democracia evolui por meio de intensas lutas sociais e é frequentemente sacrificada em tais lutas (HELD, 1987, p.1).

Percebe-se que ao longo da história o conceito de democracia, e a aplicação do mesmo, tem variado conforme a época, a sociedade e o local. Filósofos, sociólogos e cientistas políticos tem pensado a democracia, seus princípios, sua estrutura e os caminhos que ela tomará.

Esse capítulo será dividido em 6 seções, onde serão apresentados os conceitos e os fundamentos teóricos dos temas aqui abordados, utilizando-se de aporte teórico construído por pesquisadores dos temas.

### **1.1. A democracia em Schumpeter.**

Dentre os pensadores da Democracia, destaca-se Joseph Schumpeter, um dos primeiros a discutir o conceito moderno de democracia, provocando mudanças nas concepções da teoria política. Os trabalhos de Schumpeter serviram de ponto de partida para vários estudos e análises que desenvolveram novos conceitos para a democracia.

Pateman destaca a importância de Schumpeter e afirma que “todas as obras mais atuais sobre teoria democrática foram elaboradas dentro do parâmetro estabelecido por Schumpeter e basearam-se em suas definições de democracia” (PATEMAN, 1992, p.12).

Schumpeter desenvolve uma crítica à teoria clássica da democracia. Para o autor, a teoria clássica apresenta a democracia como um “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum, fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo” (SCHUMPETER, 1984, p.313).

A teoria clássica pressupõe a existência de um bem ou interesse comum. Schumpeter problematiza a definição clássica de democracia e questiona a possibilidade de determinação deste “bem comum”. Para o autor não existe um bem comum determinado. Da mesma forma ele também não considera que o povo tem uma opinião definida e racional sobre todas as questões, ao ponto de poder decidir sobre elas (SCHUMPETER, 1984).

Percebe-se que Schumpeter rompe com a teoria conceitual de democracia predominante à época. O autor rearticula o conceito aproximando-o das instituições políticas e, de certa forma, afastando-se da interpretação sociológica popular clássica.

Assim, a democracia, conforme Schumpeter, tem como fundamento a estrutura institucional para a tomada de decisões políticas que se impõe legalmente ao povo. Schumpeter compreende que na democracia moderna o que ocorre de fato

é um governo aprovado pelo povo, por meio de seus representantes, mas não executado pelo próprio povo como na democracia direta.

(...) democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido mais óbvio dos termos “povo” e “governe”. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado. Ora, pode-se exprimir um aspecto dessa questão dizendo que a democracia é o controle sobre o político (SCHUMPETER, 1984, p. 355).

Mesmo sendo um método político, a democracia segue princípios morais e legais considerados universais, que são a liberdade de expressão e de informação. Schumpeter menciona que para o método político – democracia – existir em plenitude deve haver liberdades básicas. Ao defender esta ideia, ele não estaria sendo tão minimalista, pois considera que se deve levar em conta princípios morais e legais (SCHUMPETER, 1984).

A teoria minimalista da democracia mencionada acima se contrapõe à teoria maximalista. Na teoria minimalista observa-se menos exigências para que um regime seja considerado democrático, diferente da segunda teoria que possui um número maior de exigências (MUNCK e VERKUILEN, 2002).

A teoria minimalista possui quatro regras: o chefe do executivo deve ter sido eleito; os legisladores devem ter sido eleitos; deve haver pelo menos duas partes concorrendo nas eleições; e também deve haver alternância de poder sob regras eleitorais idênticas (CHEIBUB, GANDHI e VREELAND, 2010).

A democracia como um método político traz a perspectiva de organização institucional, onde seria possível colocar e/ou retirar governantes que não estivessem de acordo com o que é esperado pelo representado. O meio para operacionalizar desta dinâmica seriam as eleições.

Assim, os governantes e representantes do povo estariam sujeitos à disputa por votos em uma situação de incerteza – e a livre competição pelo voto livre. Esta é a competição própria da democracia, caracterizada por Schumpeter de maneira muito particular.

Conforme a teoria de Schumpeter, após as eleições, os candidatos eleitos teriam suas ações avaliadas nas eleições seguintes, quando os eleitores votariam

indicando aprovação ou não dos candidatos que haviam sido eleitos. Porém, ao analisar a legislação eleitoral brasileira vigente, percebe-se que há dispositivos que permitem que os eleitores e outras instituições políticas avaliam as ações dos candidatos eleitos em diversos momentos, não somente, nas eleições seguintes.

É em função dessa possibilidade legal e de outros dispositivos jurídicos que se pode determinar a realização de eleições suplementares, ou seja, novas eleições, devido às ações irregulares de candidatos eleitos.

Para Schumpeter, assim como no mercado econômico, onde empresários competem pela preferência do consumidor; no mercado político, “empresários” políticos disputam a preferência dos eleitores. Nesse mercado, a contraprestação do eleitor é o voto, e, semelhante aos empresários, os partidos procuram meios para maximizar seus votos.

Como dito, anteriormente, Schumpeter colaborou para que, a partir de suas ideias, outros estudos fossem desenvolvidos e novas concepções de democracia foram apresentadas por outros pesquisadores. Dentre estes pesquisadores estão Robert Dahl, Norberto Bobbio e Adam Przeworski, cujas ideias serão apresentadas a seguir.

## **1.2. A democracia em Dahl.**

Se Schumpeter dá ênfase à democracia como um método político, Robert Dahl (1997) dá ênfase a responsividade do governo em relação aos cidadãos. Dahl entende que o pluralismo societal (admitido como a igualdade de acesso e de controle de recursos, assim como a coerção) é o principal fator a favorecer a democracia.

Responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes em relação à vontade dos representados; ou seja, à disposição dos governos de implementarem as políticas preferidas pelos governados.

Diz Dahl: “Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 1997, p.25).

Assim, democracia, segundo Dahl, é “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 1997, p.25).

Dahl diz ainda que para um governo continuar sendo responsivo, deve dar aos cidadãos oportunidades de formular suas preferências; expressar estas preferências através da ação individual e coletiva; e ter suas preferências consideradas na conduta do governo, estabelecendo assim as três condições necessárias à democracia (DAHL, 1997).

Entende Dahl que para essas três condições existirem, é necessário que as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias:

- 1- Liberdade de formar e aderir a organização;
- 2- Liberdade de expressão;
- 3- Direito de voto;
- 4- Elegibilidade para cargos públicos;
- 5- Direito de líderes políticos disputarem apoio (voto);
- 6- Fontes alternativas de informação;
- 7- Eleições livres e idôneas e;
- 8- Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e outras manifestações de preferência.

Apesar das concepções apresentadas, Dahl diz que “na prática, a democracia jamais correspondeu a seus ideais” (DAHL, 2001, p.73). Dahl ainda diz que no entender dele “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado” (DAHL, 2007, p. 31). A democracia, para o autor, é um sistema hipotético, que mostra o ideal, servindo de base para que se possa avaliar o quão os sistemas existentes se aproximam ou se afastam deste modelo ideal (DAHL, 1997).

Como Dahl entende que nenhum sistema é plenamente democrático, ele chama os sistemas mais próximos da democracia idealizada de Poliarquia. Diz o autor:

As Poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 1997, p.31).



Fernando Limongi diz no prefácio da obra *Poliarquia* de Robert Dahl que:

A democracia, afirma Dahl, é fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito. O ponto de partida dessa formulação é a premissa de que todo e qualquer grupo político prefere reprimir a tolerar seus adversários. A questão está em saber se tem força para tanto, se é vantajoso fazê-lo. A oposição será tolerada pela situação quando para esta última for menos custoso fazê-lo do que aceitar o risco de perder o poder para a primeira em eleições livres. Da mesma forma, a oposição aceita participar da competição eleitoral quando esta opção lhe for menos custosa do que a conquista do poder por meios revolucionários (LIMONGI *in* DAHL, 1997, p.21).

Conclui Limongi que a democracia se sustenta no equilíbrio de forças. Assim, a expressão deste equilíbrio é vista e medida nas eleições.

Destaca-se que para Dahl, a existência de eleições competitivas, claras e inclusivas, ocorre ao atender as condições de liberdade e garantias políticas primárias, como a de manifestação de opiniões (DAHL, 1997). Desta forma, pode-se pensar que as eleições suplementares ocorrem quando são violadas estas condições de liberdade. Neste momento as garantias políticas devem restabelecer as condições de liberdade, promovendo, por exemplo, novas eleições para sanar irregularidades e violações.

Destaca também Dahl a importância de um princípio para se estabelecer e se desenvolver a democracia, a igualdade. Diz o referido autor que as igualdades e desigualdades podem afetar as chances de hegemonia e de competição (DAHL, 1997). Assim sendo, estariam comprometidas tanto a contestação, quanto a participação; parâmetros usados para classificar os regimes existentes.

### **1.3. A democracia em Bobbio.**

Outro autor que se empenhou em conceituar democracia foi Norberto Bobbio.

No ponto de vista de Bobbio, a democracia moderna seria o triunfo do indivíduo e consequência histórica do liberalismo. Para o pesquisador, liberalismo e democracia estariam sobre uma concepção individualista de sociedade. Nesta concepção são considerados os direitos da pessoa, dentre eles a liberdade de

opinião e de expressão, ficando estes e outros direitos relacionados aos indivíduos definidos e garantidos na democracia moderna, através das constituições.

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual — contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes — a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos (Bobbio, 2006, p. 34).

A democracia moderna, para Bobbio, diz respeito a uma questão de procedimentos. Para o autor, a democracia é uma forma de governo caracterizada por um conjunto de regras que permitem a mudar governantes sem necessidade de usar a violência (BOBBIO, 2006).

Visto desta forma a democracia seria um mecanismo para eleger e dar autorização para os eleitos (governo) a agir, além de possibilitar a alternância das elites no poder (Bobbio, 2006). Desta forma, trata-se de uma “técnica” para a organização do Estado.

Esta teoria democrática apresentada por Bobbio está profundamente regulada pelas noções de governabilidade e estabilidade. Ela também dá lugar a uma visão procedimental de democracia de claro caráter elitista, que transforma o conceito clássico de democracia em uma técnica que visa garantir a eleição rotativa das lideranças políticas (BOBBIO, 2006).

Norberto Bobbio procurou apresentar uma definição mínima de democracia:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1997, p.18).

Relaciona-se assim o conceito de democracia com sistema normativo que a regula.

Para Bobbio, mesmo o atendimento às condições chamadas de “definição mínima de democracia”, não basta para que se verifique efetivamente a democracia.

Mesmo que haja atribuição legal a um grande número de indivíduos para participar direta ou indiretamente das decisões coletivas e também haja regras que

regulam o desenvolver da democracia (procedimentos), é imperativo mais uma condição. É preciso que sejam apresentadas alternativas para os que estiverem habilitados a escolher, possam fazê-la da melhor forma possível (BOBBIO, 1997).

Assim, uma das condições para a democracia é que se tenha alternativas viáveis para que se possam escolher, o que nos remete a ideia do Pluralismo, defendido por muitos como uma das condições para a democracia (BOBBIO, 1997).

Assim como Schumpeter, Norberto Bobbio defende a democracia enquanto instrumento político para formação de governos, ou seja, uma estrutura.

Bobbio é um defensor da democracia representativa. Para ele participação direta é uma utopia.

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. Em seus escritos de juventude Marx havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Mas o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã a noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total, mas o cidadão total [...]. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total. Não por acaso a democracia rousseauiana foi frequentemente interpretada como democracia totalitária em polémica com a democracia liberal (BOBBIO, 2006, p. 54-55).

Defende Bobbio que a democracia direta não é viável em sociedades de massa, tornando-se inclusive uma perigosa máquina de construção do totalitarismo.

Mais uma vez percebe-se que, assim como os outros, a teoria apresentada apresenta relação direta ou diretamente entre os conceitos e teorias democráticas e eleições, escolhas de representantes.

#### **1.4. A democracia em Przeworski.**

Przeworski também procurou definir a democracia e o fez afirmando que ela “é um sistema de resolução de conflitos em que os resultados dependem do que seus participantes fazem, mas nenhuma força tem condições de controlar sozinha os acontecimentos” (PRZEWORSKI, 1994, p.28).

As ideias de Schumpeter (1961) tiveram grande importância para os trabalhos de Adam Przeworski envolvendo o tema democracia. Disse Przeworski (1994) que “na democracia há partidos, isto é, divergências de interesses, valores e opiniões; há competição organizada segundo as regras estabelecidas e, periodicamente, alguns são perdedores e outros, vencedores” (p.25).

Przeworski deixa claro que na democracia há um jogo de disputa pelo poder e que nesta disputa, conflitos se estabelecem. O próprio sistema deve ter meios de resolver estes conflitos, pois a não solução dos mesmos poderá levar a queda do sistema (regime). Diz Przeworski que “numa democracia todas as forças devem lutar continuamente pela satisfação de seus interesses” (PRZEWORSKI, 1994, p.31).

Vale destacar, no entanto, que na democracia os conflitos são encerrados momentaneamente, pois diante dos diferentes interesses, novos conflitos irão surgir. Ou seja, os conflitos em si são temporariamente suspensos, mas não resolvidos definitivamente (PRZEWORSKI, 1994).

Afirma o autor ainda que “a democracia tem de propiciar a todas essas forças uma oportunidade satisfatória de competir no contexto de uma estrutura institucional. Ao mesmo tempo, a democracia tem de produzir resultados substantivos. (...) tem de ser justa e eficaz” (PRZEWORSKI, 1994, p.11).

Percebe-se que autor trabalha com a ideia de que a democracia é um jogo de disputa pelo poder (através das eleições), pautado pela incerteza. Przeworski diz que a democracia “confere a todos uma oportunidade de lutar por seus respectivos interesses. Se os resultados fossem predeterminados ou totalmente indeterminados, não haveria razão para que os grupos se organizassem como participantes” (PRZEWORSKI, 1994, p. 29). É a teoria da incerteza.

A condição fundamental da democracia para Przeworski é o jogo da incerteza organizado. Assim, torna-se primordial a análise da adesão a este jogo. Para Przeworski, “as democracias perduram quando suscitam a adesão espontânea, movida pelo interesse próprio, das forças políticas mais importantes” (PRZEWORSKI, 1994, p.11).

Destaca-se, no entanto, que apesar da incerteza, segundo Przeworski, ser inerente à democracia, isso não quer dizer que tudo seja possível, ou que nada seja previsível. “A incerteza pode ter dois significados: os atores não sabem o que pode acontecer, sabem o que é possível, mas não o que é provável; ou então eles sabem

o que é provável e possível, mas não o que vai acontecer” (PRZEWORSKI, 1994, p.28). A incerteza da democracia está no segundo sentido.

A incerteza da democracia é uma incerteza institucionalizada, sujeita a regras específicas que devem ser aceitas por aqueles que participam do jogo democrático.

Utilizando da linguagem da teoria dos jogos, Przeworski argumenta que os perdedores aceitam os resultados do jogo por existirem instituições que garantem *payoffs* compensatórios para que eles continuem no jogo e no futuro possam vir a serem vencedores. Afirmou Przeworski (1994):

Uma democracia está consolidada quando, dentro de determinadas condições econômicas e políticas, um sistema específico de instituições torna-se regra geral, quando ninguém consegue imaginar-se agindo fora das instituições democráticas e quando tudo o que os perdedores desejam é tentar outra vez, no quadro das mesmas instituições sob as quais acabaram de ser derrotados. Uma democracia está consolidada quando se faz respeitar espontaneamente, isto é, quando todas as forças políticas relevantes acreditam que é melhor para elas continuar subordinando seus interesses e valores à interação incerta das instituições (PRZEWORSKI, 1994, p.46).

Um ponto importante na teoria de Przeworski sobre democracia é que ela não se impõe pela racionalidade. A democracia sendo considerada um jogo entre agentes com interesses próprios no ambiente de incerteza, segundo Przeworski, não é um jogo tão aleatório como se deduz da teoria da escolha racional, pois as estratégias adotadas pelas forças políticas não são aleatórias, mas direcionada conforme o desenvolvimento do jogo (PRZEWORSKI, 1994).

A democracia, mesmo diante de tantas definições e conceitos atribuídos a ela, tem se apresentado como uma “potente força condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importando a significação que se lhe empreste” (BONAVIDES, 1994, p. 345).

Após essas considerações conceituais sobre democracia, passa-se a analisar as eleições, destacada, por diversos pesquisadores, por sua importância e relação intrínseca com a democracia.

### 1.5. A participação popular na democracia brasileira.

Para além da questão conceitual está a ideia de que sem a participação do povo, não se pode falar em democracia, e, desta forma, não se pode conceber a ideia de soberania popular.

Sobre a soberania popular Schumpeter apresentou algumas críticas. A forma como Schumpeter vê a democracia não se compatibiliza com a noção de soberania popular nos moldes da teoria clássica, pois para ele o povo não pode exercer o poder. Diz o autor que “excetuando-se do caso da ‘democracia direta’, o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir” (SCHUMPETER, 1984, p. 309).

De qualquer forma, a participação popular é o princípio; a essência da democracia; tornando-se condição da mesma – seu *modus operandi* – e pressuposto constitucional dos Estados que se declaram, assim como o Brasil, democráticos.

Ao pensar em democracia, deve-se então pensar nas formas de participação do povo nas tomadas de decisões de interesse público, assim definindo o modelo democrático a ser seguido pelo Estado.

Sendo direta a participação do povo, ter-se-á a Democracia direta; indireta a participação, o figurino de Democracia será indireto ou representativo, pela circunstância de o exercício ser feito em nome do povo e para o povo, mas pelo seu representante; quando á participação indireta, pelos representantes, somarem-se instrumentos de atuação direta do povo no Poder, tem-se a Democracia semidireta. Esta a opção constituinte de 1988 (...) (ROCHA, 1998, s.p.).

No Brasil, a Constituição Federal define que o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, além do voto seriam formas de participação popular.

Plebiscito e referendo são consultas populares sobre matérias de grande relevância constitucional, legislativa ou administrativa. Diferem quanto ao momento de manifestação do cidadão. Se for prévia à edição de ato governamental, tem-se o plebiscito; se posterior ao ato, tem-se o referendo (BARROSO, 2017).

Na história recente do Brasil ocorreu em 1993 o plebiscito sobre a forma e o regime de governo aqui adotados (república ou monarquia; presidencialismo ou parlamentarismo) e o referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições no território nacional em 2005.

A iniciativa popular é um instrumento que torna possível a população apresentar um projeto de lei ao Congresso Nacional, conforme observância das condições estabelecidas para tal<sup>1</sup>.

Com quase 30 anos de atividade, após a redemocratização, o Congresso Nacional aprovou quatro projetos de lei de iniciativa popular: Lei 8.930/ 1994 que alterou a lei de crimes hediondos; Lei 9.840/1999 de combate à compra de votos; Lei 11.124/2005 sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei Complementar 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa, que constitui objeto de análise desta pesquisa como se verá mais adiante.

O voto é o instrumento por excelência de participação popular, mas como já dito, não é o único, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>.

Przeworski ao analisar os resultados dos processos democráticos afirma que “o papel do voto é o de, periodicamente, ratificar esses resultados ou confirmar o poder dos responsáveis por esses resultados” (PRZEWORSKI, 1994, p. 29). Visto desta forma, o voto é o “arbitro final” do governo. Na Constituição Federal brasileira de 1988 ao voto é conferida a condição de cláusula pétrea<sup>3</sup>.

O Brasil é uma democracia representativa. Nas democracias representativas há um sistema em que grupos (partidos) disputam a representação e desta forma o poder é conferido aos representantes (vencedores da disputa) para agirem em nome do povo. Isso se dá mediante eleições.

A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população (MANIN, PRZERWORSKI e STOKES, 2006, p.105).

Schumpeter, Dahl, Bobbio e Przeworski, cada qual sob certa medida e particularidades, reconhecem a importância das eleições para democracia, como se observou nas seções anteriores.

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988, art. 61 §2º e Lei nº 9 709 de 1998

<sup>2</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14.

<sup>3</sup> Trata-se de “dispositivo constitucional que não pode ser alterado, nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º”. (<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea>) São cláusulas pétreas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

De forma sucinta pode-se dizer que em Schumpeter as eleições constituem o meio institucional que os indivíduos utilizam para escolherem aqueles que constituirão o governo. Dahl destaca que a eleição é uma das garantias para que as condições necessárias à democracia estejam presentes. Para Bobbio compreendem o mecanismo para eleger e autorizar os eleitos a governar. Já para Przeworski é a competição organizada com regras estabelecidas, onde os grupos tem oportunidades satisfatórias de competir no contexto de uma estrutura institucional.

Por meio de eleições os escolhidos pelo voto popular poderão agir em nome dos que os escolheram (o povo) e sua representação será legitimada. Conforme Przeworski, é através das eleições que “cargos são preenchidos, legislaturas definem normas, burocracias tomam decisões, associações concluem acordos, tribunais julgam conflitos, e todos esses resultados são obrigatórios até que – e a não ser que – sejam alterados segundo as regras estabelecidas” (PRZEWORSKI, 1994, p.26).

Vale destacar que estas regras devem ser conhecidas previamente para que se possa garantir igualdade de direitos nas disputas eleitorais, resguardando assim um importante princípio democrático e, especificamente no caso brasileiro, um princípio constitucional – o princípio da igualdade.

As eleições funcionam como mecanismos para regulação dos governantes a respeito de ações realizadas por eles. “Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição” (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 2006, p. 106).

A ideia é que os governantes tentam se antecipar ao julgamento dos eleitores para escolherem políticas que irão interferir no desempenho dos mesmos nas eleições seguintes, ou seja, procuram-se políticas que de alguma forma tragam aprovação dos eleitores e a expectativa de conquistarem os votos dos mesmos.

Eleições nacionais (presidente da república, senador e deputado federal), estaduais (governador e deputado estadual) e municipais (prefeito e vereador) no Brasil, tem levado à produção de vasta literatura, abordando a complexidade das mesmas, além de particulares a elas relacionadas. Porém, percebe-se que inicialmente as produções focavam em aspectos das eleições federais. No entanto, produções recentes tem voltado suas análises para as eleições municipais, como esta pesquisa.



Trabalhos como o de Leonardo Piquet Carneiro e Maria Hermínia Tavares de Almeida (2008); Marcello Baquero e Dejalma Cremonese (2009); Antônio Lavareda e Helcimara Telles (2011); Vitor de Mores Peixoto e Nelson Luís Motta Goulart (2014); Marta Mendes Rocha e Maria Teresa Miceli Kerbauy (2014); Fernando Meireles e Luciana Vieira Rubim Andrade (2017), focam nas eleições municipais.

A multiplicidade de fatores presentes nas eleições municipais exige atenção às diversas dimensões que configuram o cenário da disputa eleitoral. A dinâmica envolve o prestígio de lideranças política locais e as relações pessoais envolvendo candidatos e eleitores, podendo, em alguns casos, se sobrepor ou concorrer com relações institucionais e partidárias. Além disso, envolve as relações em outras esferas da federação que influencia na disputa local (MARTINS, 2017).

Como dito anteriormente, as disputas (eleições) precisam ser reguladas para que sejam respeitados os princípios democráticos, assegurando a continuidade do sistema. Em outras palavras, as eleições precisam ser livres e justas.

### **1.6. Eleições livres e justas.**

Como já apresentado anteriormente, as eleições são importantes para a democracia, no entanto, não são quaisquer eleições. Maria D'Alva Gil Kinzo diz:

É consenso que partidos políticos e eleições são componentes necessários de um regime democrático. Eleições livres e justas, nas quais os partidos competem por cargos públicos, são um critério crucial para identificar se um sistema político é uma democracia (KINZO, 2005, p.23).

Na Declaração Universal da Democracia (2007) é dito que “o elemento chave para o exercício da democracia é a realização de eleições livres e justas, a intervalos regulares, permitindo que a vontade do povo seja expressa periodicamente” (ONU, 2007, p.9).

Robert Dahl (2001) afirma que sendo admitida a igualdade política, todos os cidadãos devem ter igual e efetiva oportunidade de votar, ser votado e que os votos sejam contados como iguais. Segundo o autor, para a implementação da igualdade dos votos é necessário que as eleições sejam livres e justas (DAHL, 2001).

Sobre eleições livres e justas, Dahl traz o seguinte esclarecimento: “*Livres* quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem *justas*, todos os votos devem ser contados igualmente” (DAHL, 2001, p.109).

Para serem consideradas eleições livres as liberdades individuais devem ser atendidas. Desta forma, o cidadão tem liberdade de expressão quando pode colocar suas ideias e preferências, sem sofrer coação física ou psicológica, pelos posicionamentos e ideias expostas.

Deve ainda o cidadão ter liberdade de escolha para que a eleição seja livre. Seu voto deve ser fruto de seu convencimento pessoal, acreditando que determinado candidato é merecedor de seu voto. O voto do cidadão não deve ser orientado por outra pessoa, como ocorria na prática do “voto de cabresto”.

A liberdade de ir e vir também é uma liberdade importante para as eleições livres. Para efetivação das mesmas faz-se necessário que os cidadãos possam ter liberdade de locomoção, podendo ir e voltar dos locais de votação, ou seja, não sejam impedidos de exercerem seus direitos de voto apresentando-se para votar.

O cidadão também deve ter a liberdade de associação para que as eleições sejam consideradas livres. Essa liberdade de associação permitirá que os cidadãos se reúnam, por exemplo, em partidos políticos e possam assim se candidatarem para cargos eletivos.

Outra liberdade importante para que se observem eleições livres é a liberdade de informação. Deve o cidadão ter liberdade para acessar informações que colaborarão para seu convencimento; para o pleno exercício de seu direito de voto; para conhecimento das regras da disputa eleitoral e dos candidatos que se apresentarem para o pleito. Quanto mais informação tiver o cidadão, mais elementos terá para decidir pelo seu voto.

Em relação às eleições justas, entende-se que são aquelas que respeitam as regras estabelecidas e conhecidas previamente para a competição eleitoral. As regras visam guardar a igualdade de oportunidade entre os participantes e o valor dos votos de cada cidadão.

Desta forma, práticas como o abuso de poder político; abuso de poder econômico, captação ilícita de votos, uso indevido dos meios de comunicação e outras que desequilibrem a competição, quando presentes nas eleições maculam as mesmas por torná-las não justas.

Diversas eleições na história do Brasil não se apresentaram livres e justas. Vitor Nunes Leal em sua obra *Coronelismo, enxada e voto*, afirma que “nas eleições que se seguiram ao colapso do Estado Novo o panorama eleitoral foi incomparavelmente melhor do ponto de vista da correção e liberdade, mas em vários lugares não ficou estreme da coação e da fraude” (LEAL, 2012, p. 118).

Visando moralizar o processo eleitoral e estabelecer eleições livres e justas, foi criada a Justiça Eleitoral, como se verá adiante. Com este propósito tem atuado a Justiça Eleitoral, permitindo, muitas vezes, a observação da judicialização da política e a interferência da mesma nos resultados das urnas.

Torna-se então necessário analisar a Justiça Eleitoral no Brasil e sua atuação no cenário político nacional, o que se passa a fazer a partir do próximo capítulo.

## CAPÍTULO II – A JUSTIÇA ELEITORAL

Por intermédio da obra, “O espírito das leis” de Montesquieu, a teoria da separação dos poderes foi incluída ao constitucionalismo. Na referida obra é trazida a ideia dos três poderes harmônicos e independentes entre si, sendo eles os poderes legislativo, executivo e judiciário. Montesquieu não foi o único a tratar da separação dos poderes, mas foi o que a expôs da melhor forma.

A divisão dos poderes mostra-se fundamental para a formação de uma sociedade preocupada com as relações de autoridade. Esta sociedade interage com estes poderes de forma variada, conforme as características da mesma. A sociedade brasileira é regida pela Constituição Federal e nela é definida a separação e a relação entre os poderes<sup>4</sup>.

Pesquisas são realizadas visando verificar a confiança da sociedade nestes poderes e em outras instituições democráticas. Estas pesquisas, conforme afirma Falcão e Oliveira (2012), colocam o Poder Judiciário numa posição desconfortável, pois “a instituição só não é menos confiável que as instituições políticas representativas: partidos políticos, senado e câmara dos deputados” (FALCÃO e OLIVEIRA, 2012, p. 338).

Uma dessas pesquisas é realizada anualmente no Brasil pelo IBOPE Inteligência que visa medir a confiança dos brasileiros em instituições como os partidos políticos, Congresso Nacional (parte do poder legislativo), Governos Federal e Municipal (parte do poder executivo), Poder Judiciário, além do sistema eleitoral e outros grupos sociais – é o Índice de Confiança Social (ICS).

Interessa para esta pesquisa o Poder Judiciário, pois é este que atua, por meio da Justiça Eleitoral, na determinação de novas eleições quando reconhecida irregularidades. A Justiça Eleitoral no Brasil faz parte do Poder Judiciário.

O resultado do ICS do ano de 2017, mostra um pequeno aumento da confiança dos brasileiros em relação aos dois últimos anos da pesquisa, mas ainda se mostra baixo comparado com outras instituições como o Corpo de Bombeiros, Igrejas, Forças armadas e até bancos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988, art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>5</sup> <http://www.jmnoticia.com.br/2017/08/02/brasileiros-confiam-mais-nos-bombeiros-e-na-igreja-do-que-em-partidos-politicos/>

Falcão e Oliveira afirmam que “os estudos correntes no Brasil indicam que a sociedade e a opinião pública percebem o Poder Judiciário como lento, caro, difícil de utilizar, parcial e muitas vezes corrupto” (FALCÃO e OLIVEIRA, 2012, p. 338).

Porém, algumas dessas pesquisas indicam que embora o Judiciário seja visto com desconfiança no que diz respeito aos serviços jurisdicionais, há confiança no Judiciário quanto sua atuação no processo eleitoral, corroborando com a ideia de que há um Judiciário imune aos interesses político-partidários.

O fato de confiar no Judiciário como organizador e fiscalizador das eleições e, em contrapartida, não confiar no Judiciário como prestador de um serviço público jurisdicional ao cidadão comum é um indício de que os brasileiros de alguma forma percebem as múltiplas competências do Judiciário e as diversas justiças (FALCÃO e OLIVEIRA, 2012, p. 353).

Apesar dos resultados indicarem certa confiança dos entrevistados na imparcialidade do Poder Judiciário quanto às questões político-partidárias, muitas decisões do mesmo lançam dúvidas quanto a este critério, trazendo polêmicas como na determinação de eleições suplementares.

Este capítulo se propõe a analisar a Justiça Eleitoral, enquanto integrante do Poder Judiciário, no que se refere a sua estrutura e atuação. Está o capítulo dividido em 5 seções, que passam a ser apresentadas a seguir.

## **2.1. Governança eleitoral.**

A governança eleitoral é entendida como “o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral” (MARCHETTI, 2008, p. 866). Destaca Marchetti (2008) que a governança eleitoral não garante boas eleições, mas estas não são possíveis sem uma efetiva governança eleitoral.

Estudos referentes à governança eleitoral são recentes na literatura das ciências políticas.

*A electoral governance* ganhou destaque a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais das democracias nascidas da terceira onda democrática (Huntington, 1994). A preocupação básica nesses novos regimes era garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e sobretudo aceitos pelos competidores políticos (MARCHETTI, 2008, p.866).

A função da governança eleitoral é “garantir a existência de regras claras, as quais são aplicadas com isenção e transparência, e que por isso subsidiam a livre disputa e sustentam a credibilidade do processo eleitoral como um todo” (BARRETO, 2015, p.192). No Brasil, a governança eleitoral surgiu para limitar a interferência dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral.

A governança eleitoral no Brasil se faz pela Justiça Eleitoral, cujos membros não possuem vínculo com o Executivo e nem vínculos partidários. Um modelo de governança eleitoral judicializado e constitucionalizado. No entanto, não é este o único modelo de governança adotado pelos países. Marchetti (2008) apresenta uma comparação entre os países latinos, quanto a seus Organismos Eleitorais (OEs), constatando a diversidade de modelos existentes.

Diferente do Brasil, a Argentina, por exemplo, tem seu Organismo Eleitoral (OE) com uma parte da governança eleitoral vinculada ao Ministério do Interior e outra parte como órgão independente, mas com direção geral do Ministro do Interior; a Colômbia tem um Organismo Eleitoral (OE) cujos membros são indicados e eleitos sob a influência dos partidos políticos, conforme o tamanho da bancada partidária no Parlamento; o Uruguai tem um organismo Eleitoral (OE) com parte dos integrantes com vínculo partidário e outra parte com especialistas para garantir a neutralidade da atuação.

(...) no Brasil, a governança eleitoral possui uma combinação de elementos ímpar entre os países latino-americanos analisados: concentra as atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), possui a “regra da interseção” e exclui o Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE (MARCHETTI, 2008, p. 880).

O modelo de governança eleitoral brasileiro exclui os partidos e os interesses políticos da governança eleitoral (MARCHETTI, 2008) e adotada a “regra da interseção” com o Judiciário para indicação e seleção dos membros da Justiça Eleitoral. Acredita-se que esta opção reflete a ideia de que “o Judiciário é concebido para estar imune aos interesses político-partidários (...)” (MARCHETTI, 2008, p.881).

## 2.2. Criação e organização da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral é o órgão constitucionalmente revestido de competência para, dentre outras atribuições, promover as eleições e julgar as questões a elas referentes. Embora as eleições façam parte da história do Brasil desde o império, a criação da Justiça Eleitoral em 1932 é um marco na história eleitoral brasileira.

A Justiça Eleitoral surgiu da ideia de se criar uma instituição específica para cuidar da organização e coordenação das eleições, como reflexo de um dos objetivos da Revolução de 1930 que era exatamente de modernizar o sistema eleitoral e diminuir a possibilidade de fraudes. Limongi (2012) destaca que “a criação da Justiça Eleitoral, por exemplo, passa a ser vista como parte deste amplo processo de transformação estrutural da sociedade” (pp.37-38).

Sua criação foi estabelecida pelo Código Eleitoral<sup>6</sup>, criado naquele mesmo ano, estabelecendo, dentre outras coisas, as atribuições e a estrutura organizacional da Justiça Eleitoral. A atribuição dada à instituição que acabara de ser criada era a da administração de todos os trabalhos eleitorais: alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos.

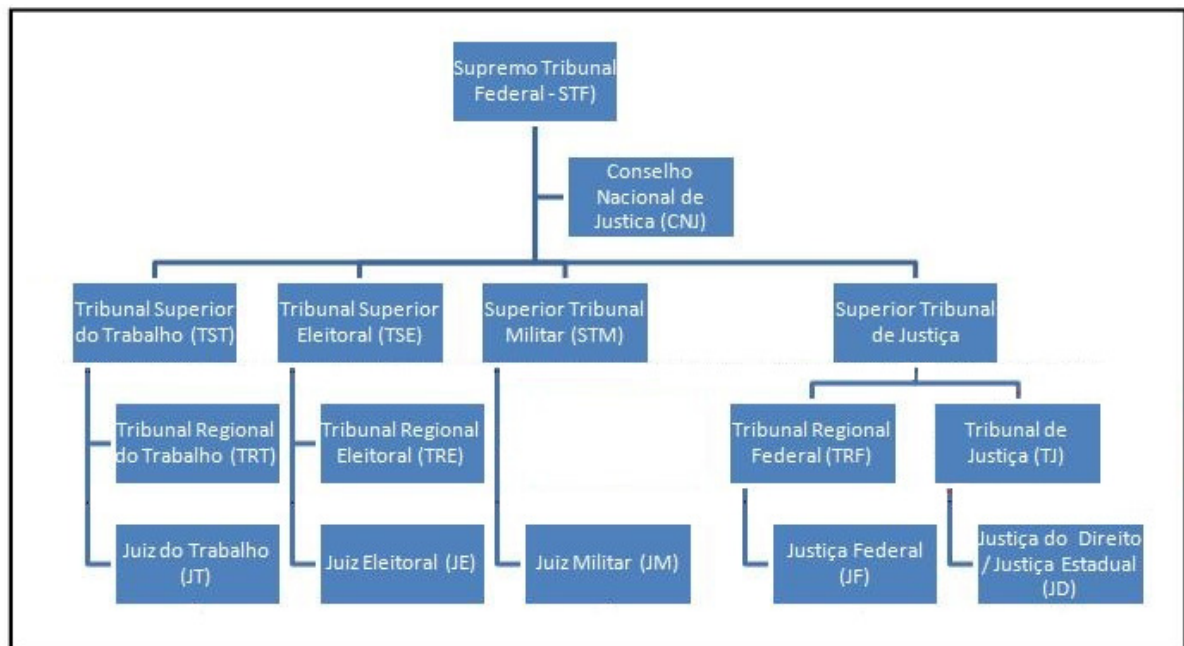
Quanto à estrutura, determinava o Código eleitoral de 1932 que a justiça Eleitoral seria composta pelos seguintes órgãos<sup>7</sup>: um Tribunal Superior, na Capital da República; Tribunais Regionais, na Capital de cada Estado, no Distrito Federal, e na sede do Governo do Território do Acre; e juízes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários.

Desde a criação da Justiça Eleitoral, diversas modificações ocorreram quanto a sua organização e atuação ao longo da história do Brasil, assim como também do próprio Código Eleitoral. Atualmente, como já dito, ela integra o Poder Judiciário conforme a estrutura apresentada na Figura 1 a seguir.

---

<sup>6</sup> O Código Eleitoral de 1932 foi instituído durante o governo provisório, por meio do Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932.

<sup>7</sup> Decreto 21.076 de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral de 1932), art. 5º.

**FIGURA 1: Estrutura do Poder Judiciário.**

Fonte: [http://direitosimplificado.com/materias/direito\\_constitucional\\_estrutura\\_poder\\_judiciario.htm](http://direitosimplificado.com/materias/direito_constitucional_estrutura_poder_judiciario.htm)

D' Azevedo escreve:

O judiciário brasileiro tem assento constitucional sendo por ela previsto e regulamentado em 35 artigos da Constituição Federal que contemplam quais são os órgãos integrantes do Judiciário, em âmbito Federal e Estadual (não há previsão de Judiciário Municipal), além de trazer prescrições sobre as garantias necessárias a independência da função judicial (D' AZEVEDO, 2016, p.15).

O pesquisador diz que “o sistema judicial federal tem a peculiaridade de se subdividir em diversas ‘justiças’ especializadas por matéria (Militar, Eleitoral, Trabalhista e Federal) ” (D' AZEVEDO, 2016, p.15). Portanto, no Brasil, a Justiça Eleitoral é uma justiça especial<sup>8</sup>. Um quadro sobre a composição da Justiça Eleitoral, conforme Constituição Federal, é apresentado a seguir.

<sup>8</sup> Justiça especial é um tipo de justiça que, dada sua especificidade temática, passa a ser regulada por leis processuais próprias e, conseqüentemente, julgadas conforme legislação específica, diferenciando-se da chamada justiça comum.



**QUADRO 1 - Cargos, composição, área de atuação e composição dos órgãos da justiça eleitoral.**

<b>Órgão</b>	<b>Funcionamento</b>	<b>Jurisdição</b>	<b>Composição</b>
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Colegiado (sete integrantes)	Todo território nacional	Três magistrados do Supremo Tribunal Federal - STF  Dois magistrados do Superior Tribunal de Justiça - STJ  Dois advogados nomeados pelo Presidente da República, dentre seis previamente indicados pelo STF.
Tribunais Regionais Eleitorais (TREs)	Colegiado (sete integrantes)	Território da respectiva unidade da federação.	Dois magistrados da segunda instância (Tribunais de Justiça) da respectiva Unidade Federativa;  Dois magistrados de primeira instância da respectiva unidade federativa;  Um magistrado federal da segunda instância da respectiva Unidade Federativa;  Dois advogados nomeados pelo Presidente da República, dentre 6 previamente indicados pelo Tribunal de Justiça da respectiva Unidade Federativa.
Juízes Eleitorais	(Um integrante por circunscrição eleitoral)	Território da circunscrição eleitoral.	Magistrado estadual de primeira instância em exercício no território da circunscrição eleitoral.  (Havendo mais de um juiz estadual no território da circunscrição eleitoral é obrigatório o rodízio entre eles a cada 2 anos)

Fonte: Dissertação de Leonardo Cajueira D' Azevedo (2016, p.17).

### **2.3. Alguns dispositivos legais da Justiça Eleitoral**

A Justiça Eleitoral brasileira tem diversas funções que vão muito além da solução de questões eleitorais, agindo como organizadora e administradora de processos eleitorais e ainda como órgão normativo. Há diversas legislações especializadas relacionadas à Justiça Eleitoral.

D' Azevedo destaca quatro destas legislações: “Código Eleitoral – Lei nº 4.737 de 1965, a Lei das Eleições – Lei nº 9.504 de 1997, a Lei dos Partidos Políticos - Lei nº 9.096 de 1995, a Lei de Inelegibilidades – Lei Complementar nº 64 de 1990” (D' AZEVEDO, 2016, p. 18).

O pesquisador traz em seu trabalho uma breve análise das referidas legislações, apreciando-as conforme suas interações com outros institutos normativos, como a Constituição Federal de 1988, e as implicações que elas trazem.

Afirma o autor que as disposições do Código Eleitoral vigente<sup>9</sup> sobre direitos políticos e organização da justiça eleitoral foram incorporadas na Constituição Federal, porém sob uma nova perspectiva ideológica. A Lei das Eleições traz questões práticas relacionadas com o pleito, tratando temas como os que se referem às coligações, convenções, registro de candidaturas, financiamento de campanhas, pesquisas e propagandas eleitorais, modificando inclusive, dispositivos do Código Eleitoral. A Lei dos Partidos Políticos trata da criação e funcionamento das agremiações partidárias. A Lei de Inelegibilidade foi criada por determinação prevista na Constituição Federal<sup>10</sup> e estabelece hipóteses de inelegibilidade de candidatos (D' AZEVEDO, 2016).

Para além da importância das referidas legislações analisadas pelo autor, destaca-se a importância das Resoluções do TSE. Estas Resoluções visam regular situações específicas e determinar práticas a serem seguidas em determinado pleito. Tem por objetivo manter a igualdade de condições entre os participantes, além de coibir os abusos por parte de candidatos. Deixa-se claro, que não somente o TSE edita normas específicas, mas os outros órgãos da Justiça Eleitoral também o fazem.

A edição de Resoluções revela fato importante. Estes dispositivos legais trazem maior dinâmica ao processo eleitoral, pois regras estabelecidas por eles em uma eleição, não necessariamente serão observadas em outras eleições, pois, como já dito, muitos destes dispositivos regulam situações específicas. Assim, atende a Justiça Eleitoral às circunstâncias que surgem e que necessitam de uma rápida regulação por parte da mesma.

Destacam-se algumas destas Resoluções do TSE mais adiante. Optou-se por apresentar aqui Resoluções do TSE, por ser este o órgão cúpula da Justiça Eleitoral

---

<sup>9</sup> Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

<sup>10</sup> Constituição Federal, art. 14, § 9º.

e por algumas destas resoluções terem objetos que repercutem ainda hoje no processo eleitoral, ainda que regulado de forma diferente:

- 1- Resolução nº 21.841, de 22 de junho de 2004 – Disciplina sobre a prestação de contas dos partidos políticos.
- 2-Resolução nº 21.975, de 16 de dezembro de 2004 – Trata do recolhimento e a cobrança das multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas e a distribuição do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).
- 3- Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007 - Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.
- 4-Resolução nº 23.280, de 22 de junho de 2010 – Dispõe sobre a realização de eleições suplementares em anos eleitorais.
- 5- Resolução nº 23.384, de 9 de agosto de 2012 – Dispõe sobre o Sistema de Informações de Contas Eleitorais e Partidárias (SICO), no âmbito da Justiça Eleitoral.
- 6- Resolução nº 23.465, de 17 de dezembro de 2015 – Trata da criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.
- 7- Resolução nº 23.520, de 1º de junho de 2017 – Estabelece diretrizes para a extinção e o remanejamento de zonas eleitorais do interior dos estados.

Há na Justiça Eleitoral uma vasta legislação, o que faz com que o Poder Judiciário, especificamente a Justiça Eleitoral, seja chamada a se posicionar e decidir sobre diversas questões, algumas inclusive da competência de outra esfera de poder, fazendo surgir a judicialização da política no âmbito da Justiça eleitoral.

#### **2.4. A judicialização no âmbito da Justiça Eleitoral**

A judicialização é um fenômeno global, vivenciado nas diversas democracias e nas diferentes esferas do direito. Importante estudo sobre o tema foi desenvolvido por Neal Tate e Torbjörn Vallinder (1995). A partir de seus estudos, a expressão,

“judicialização da política”, passou a ser discutida e analisada pela Ciência Social e pelo Direito. Segundo os pesquisadores:

(...) a judicialização da política deve, normalmente, significar tanto (1) a expansão da esfera de ação de tribunais ou juízes, em detrimento dos políticos e/ou administradores, ou seja, a transferência dos direitos de tomada de decisão do poder legislativo, do gabinete, ou do serviço público para os tribunais ou, pelo menos, (2) a difusão de métodos de tomada de decisões judiciais fora da competência judicial propriamente dita. (TATE e VALLINDER, 1995, p.13).

Vianna, et al (1999) desenvolveram estudos sobre o tema aqui no Brasil e além de também reconhecerem a “judicialização da política” como um fenômeno crescente nas democracias contemporâneas, afirmam ainda que uma nova arena política tem sido criada em torno do judiciário. Dizem os autores que “nessa nova arena, os procedimentos políticos de mediação cedem lugar aos judiciais, expondo o Poder Judiciário a uma interpelação direta dos indivíduos, grupos sociais e até de partidos” (VIANNA, et al, 1999, p.22).

Marcos Faro Castro, afirma que:

A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do legislativo e executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições ocorre uma certa aproximação entre direito e política e, em vários casos, torna-se difícil distinguir entre um “direito” e um “interesse político” (CASTRO, 1996, p.3).

Desta forma, entendem Cortez e Marchetti que “o debate sobre a judicialização da política é uma discussão sobre perspectivas conceituais e estratégias analíticas visando à mensuração do poder judiciário na determinação da forma e dos resultados do processo político” (CORTEZ e MARCHETTI, 2009, p.426).

Abre-se aqui uma oportunidade de serem feitas considerações sobre a diferenciação entre judicialização da política e ativismo judicial. Embora muitas vezes tratados como sinônimos, certo é, que não o são. Luis Roberto Barroso (2009) estabelece algumas considerações quanto à diferença destes conceitos.

Diz o Barroso:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vem, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não tem as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. (...) o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem

alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu alcance (BARROSO, 2009, p.5).

Assim, a judicialização da política está relacionada à aplicação de determinada norma, cuja interpretação, ainda que subjetiva, restringe-se a mesma. Já no ativismo judicial verifica-se uma aplicação extensiva de determinada norma. De forma geral, o ativismo judicial surge quando o juiz não decide dentro dos limites estabelecidos pela Constituição, indo além. (LIMA e LIMA, 2016).

Obviamente, esta atuação do Poder Judiciário encontra respaldo nas Constituições dos Estados Democráticos. A autoridade dada ao judiciário para resolver tais conflitos não tem origem jurídica, mas política (VIANNA, et al, 1999). No caso brasileiro, a ação do Judiciário, decorre da própria Carta Magna de 1988 que atribuiu, ao mesmo, competência para atuar na proteção política do extenso rol de direitos fundamentais contidos na Constituição e em outros dispositivos legais, além da defesa de outros direitos, como o direito político.

Diz Loiane Prado Verbicaro que “a atuação do Judiciário na arena política não é, pois, uma distorção institucional, mas legítima, uma vez que decorre dos imperativos de garantia dos direitos fundamentais” (VERBIRATO, 2008, p.391). Deve-se então encarar a judicialização da política no Brasil e no mundo como um fenômeno institucional democrático suportado nos princípios constitucionais.

Vale destacar que os fatores que facilitam a expansão da atuação do Poder Judiciário sobre as demais instituições políticas e sociais de uma democracia, podem variar significativamente conforme a trajetória histórica e constitucional desenvolvida em cada Estado.

O processo de judicialização da política tem sido percebido em todas as esferas do Poder Judiciário, mas interessa para esta pesquisa a Judicialização da política na Justiça Eleitoral, ou que envolve aspectos relacionados à referida justiça.

Na história recente constata-se que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem sido chamado a tomar decisões que vem produzindo alterações importantes nas regras que regulam a competição eleitoral no Brasil. Exemplificando tem-se a verticalização das coligações partidárias (2002), a limitação do número de vereadores (2004), a regulamentação da perda de mandatos eletivos (2007) e a

decisão pela validade da Lei da Ficha Limpa para as eleições de 2010. Este último exemplo será melhor explorado no capítulo 4.

Outro reflexo da judicialização da política no campo das eleições brasileiras refere-se às chamadas “Eleições Suplementares”, objeto de pesquisa dessa dissertação e as quais se fazem breves considerações a seguir quanto previsão legal para a realização da mesma.

## **2.5. Previsão legal para realização de Eleições Suplementares.**

As eleições suplementares ocorrem no Brasil em decorrência da anulação de pleitos ordinários. Desta forma, importante se fazer uma breve análise de sua previsão legal. Não se trata da previsão legal das causas (o que será visto no capítulo 4), mas tão somente a previsão legal para a realização de eleições suplementares em si.

O fundamento para determinação de eleições suplementares está no art. 224<sup>11</sup> do Código Eleitoral. Uma leitura rápida do referido artigo, pode levar a um erro de interpretação, fazendo com que se entenda que se a maioria dos eleitores anulasse seu voto, de propósito ou por erro, isso levaria a anulação da eleição. Por conta deste erro de interpretação, em algumas eleições foram divulgadas campanhas pela anulação de votos objetivando forçar novas eleições.

Ao examinar as condições para a aplicação do art. 224, percebe-se que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem entendido que a validade da votação, em pleitos majoritários, é conferida tomando como parâmetro o percentual de votos válidos atribuídos aos candidatos na disputa, conforme estabelece a Constituição Federal<sup>12</sup>, ou seja, excluindo-se os votos brancos e nulos.

O Supremo Tribunal Federal distingue os votos nulos dos anuláveis. Os votos anuláveis são votos válidos a priori e que seriam anuláveis, judicialmente, ao ser reconhecida a prática de captação ilícita de sufrágio, de abuso do poder político e econômico ou de condutas vedadas a agente público. Os votos nulos são aqueles

---

<sup>11</sup> “Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do País nas *eleições presidenciais*, do Estado nas eleições federais e *estaduais* ou do Município nas eleições *municipais*, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias”. (Código Eleitoral)

<sup>12</sup> Constituição Federal, art, 77, § 2º.

que procederiam da manifestação política do eleitor, no momento do voto, seja ela deliberada ou decorrente do erro.

Desta forma, entende o Supremo Tribunal Federal que somente os votos anuláveis judicialmente permitiriam a determinação de novas eleições nos termos do art. 224 do Código Eleitoral. O que mostra que campanhas como foi citada acima não apresentam fundamentação.

Além disso, o art. 224 determina que o candidato cassado tenha alcançado sozinho, mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos (assim não computados, como dito anteriormente, os votos brancos e nulos). Caso a nulidade dos votos do candidato cassado não alcance mais de 50% dos votos válidos, há a convocação do segundo colocado, não se realizando novo pleito (FRAZÃO, 2016).

Ainda em relação ao art. 224 do Código Eleitoral, há questionamentos sobre a recepção do mesmo na Constituição Federal de 1988. Isso porque o constituinte disciplinou as hipóteses de dupla vacância<sup>13</sup> para a chefia do Poder Executivo<sup>14</sup>. Assim, sendo considerado que o art. 224 traz situação de dupla vacância, a sua validade jurídico-constitucional é no mínimo questionável e em vez de aplicar as regras ali determinadas, sejam aplicadas as regras do art. 81 da Constituição Federal (FRAZÃO, 2016).

A minerreforma eleitoral de 2015 limitou-se a incluir dois parágrafos (3º e 4º) ao art. 224, do Código Eleitoral. Não trouxe a minerreforma eleitoral nova redação ao referido artigo, de forma a diminuir as dúvidas e aumentar o entendimento sobre o mesmo. A inclusão dos novos parágrafos ao art. 224 do Código Eleitoral tende a potencializar as controvérsias relacionadas ao referido artigo em vez de efetivamente auxiliar na interpretação do dispositivo (FRAZÃO, 2016).

Assim, tem a Justiça Eleitoral determinado a realização de novas eleições no Brasil nos últimos anos, entendendo que o art. 224 do Código eleitoral, ainda que com desconfiança sobre a constitucionalidade de sua aplicação continua válido, uma vez que sua inconstitucionalidade não foi declarada.

---

<sup>13</sup> Vacância é o estado daquilo que não se encontra preenchido, nem ocupado. Assim, no caso em questão, a vacância é quando o cargo do chefe do Poder Executivo fica vago. A dupla vacância é porque fica vago ao término do mandato e depois pelo impedimento do eleito em ocupar o cargo.

<sup>14</sup> Constituição Federal, art. 81: Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-ão eleições noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º- Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso nacional, na forma da lei. (a aplicação é por analogia aplicada aos governadores e prefeitos, chefes do Poder Executivo).

Ante a exposição feita até aqui, passa-se a apresentar nos próximos capítulos os resultados da pesquisa realizada sobre as eleições suplementares ocorridas no Brasil em função de anulações dos pleitos de 2012.



### **CAPÍTULO III – PERDEDORES E VENCEDORES: A DINÂMICA DAS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES.**

O título deste capítulo é em referência a uma afirmação de Adam Przeworski em uma de suas análises sobre democracia. O autor disse que “na democracia há partidos, isto é, divergências de interesses, valores e opiniões; há competição organizada segundo as regras estabelecidas e, periodicamente, alguns são perdedores e outros, vencedores” (PRZEWORSKI, 1994, p.25).

É possível aqui perceber que Przeworski faz referência às eleições e da relação desta com as regras estabelecidas para sua realização, bem como da atuação dos partidos políticos no processo eleitoral – aspectos verificados neste capítulo.

Schumpeter relaciona a competição eleitoral a um jogo. Afirma o autor que o mais importante e principal objetivo de todos os partidos políticos é derrotar os outros partidos, assumir ou conserva-se nele (SCHUMPETER, 1984). Destaca ainda Schumpeter que esse jogo deve ter regras estabelecidas e respeitadas pelos participantes. Schumpeter aborda também a atuação dos políticos neste jogo, comparando o jogo eleitoral a uma disputa militar:

Como os políticos disparam palavras em lugar de balas, e como essas palavras são inevitavelmente dadas pelos temas em debate, isso pode não ser tão claro quanto no caso militar. Mas a vitória sobre o oponente é, não obstante, a essência de ambos os jogos (SCHUMPETER, 1984, p.348).

Este capítulo se propõe a apresentar alguns dados referentes aos participantes da competição eleitoral (jogo), com foco nas eleições suplementares. Todavia, também serão apresentados dados relacionados às eleições ordinárias, pois estes dados servirão de referência para as análises.

A legislação eleitoral brasileira condiciona a participação na competição eleitoral à filiação partidária<sup>15</sup>. Desta forma, dados concernentes aos partidos políticos também serão apresentados neste capítulo, com foco na dinâmica partidária e o desempenho dos mesmos nas eleições suplementares que ocorreram

---

<sup>15</sup> Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral: Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

nos anos de 2013, 2014 e 2015, em função de irregularidades nas eleições municipais de 2012.

Adota-se neste trabalho o conceito de eleições suplementares utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Desta forma, eleições suplementares correspondem a novas eleições realizadas conforme determina o Código Eleitoral, na constatação de irregularidades nas eleições ordinárias conforme casos especificados neste mesmo Código<sup>16</sup>. Para as eleições ordinárias ou regulares assume-se aqui o conceito de que são as eleições que ocorrem conforme o cronograma eleitoral nacional estabelecido na Constituição Federal de 1988<sup>17</sup>.

As hipóteses 1 (as eleições suplementares são mais concorridas do que as eleições ordinárias), 2 (a preferência do eleitorado é pelos novos concorrentes, por não terem se envolvido no pleito anulado) e 3 (os partidos políticos mantêm suas influências nos cenários locais) serão testadas com os dados encontrados e apresentados neste capítulo.

O capítulo está dividido em 3 seções. A primeira apresentará informações sobre os municípios onde ocorreram as eleições suplementares, analisando a competição eleitoral nestes municípios dentro do período temporal analisado nesta pesquisa.

Na segunda parte do capítulo será verificado o perfil dos candidatos que concorreram nas eleições ordinárias e suplementares, além de verificar seus desempenhos dentro do processo da eleição suplementar.

Por fim, a última seção abordará as alterações no poder executivo, especialmente em relação aos partidos políticos, com a ocorrência das eleições suplementares.

---

<sup>16</sup> Código Eleitoral, art. 224, caput e § 3º: Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.  
(...)§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

<sup>17</sup> Artigos 28 e 29, II da Constituição Federal de 1988.

### 3.1. Os municípios e a competição eleitoral.

Em relação às eleições municipais de 2012, foram determinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a realização de 113 eleições suplementares em 112 municípios, representando 2,01% dos 5.567 existente na época. A diferença se justifica pelo fato de que no município de Santa Maria do Pará (PA) ocorreu duas eleições suplementares, para o mesmo período eleitoral. O candidato eleito na primeira eleição suplementar também deu causa para a realização de novas eleições. Este fato será visto feita mais detalhadamente no capítulo 4.

A Constituição Federal de 1988 definiu os municípios como unidade federativa e determinou que houvesse nos mesmos, eleições para prefeito, vice-prefeito e vereadores.<sup>18</sup> Trouxe ainda previsão de criação, incorporação, fusão e o desmembramento destas unidades federativas. A partir de então, o número de municípios começou a aumentar chegando ao número de 5.567 em 2012.

A tabela 1 apresentada abaixo traz a quantidade de eleições suplementares ocorridas nos municípios brasileiros, conforme os estados que estes municípios integram, e dentro do recorte temporal estabelecido para este trabalho. Utilizou-se o calendário de realização das eleições suplementares disponível no site do TSE, para verificação do quantitativo realizado em cada ano.

---

<sup>18</sup> Constituição Federal de 1988, art. 29, inciso I.

**TABELA 1: Ocorrências de eleições suplementares por estados.**

ESTADOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS DOS ESTADOS	ELEIÇÕES SUPLEMENTARES POR ANOS			TOTAL POR ESTADOS	% POR ESTADOS
		2013	2014	2015		
Acre	22	--	--	--	--	0,00
Alagoas	102	--	02	--	02	1,96
Amapá	16	01	--	--	01	6,25
Amazonas	62	--	--	--	--	0,00
Bahia	417	02	--	02	04	0,96
Ceará	184	02	--	01	03	1,63
Distrito Federal	1	--	--	--	--	0,00
Espírito Santo	78	02	01	--	03	3,85
Goiás	246	05	02	--	07	2,85
Maranhão	217	01	--	--	01	0,46
Mato Grosso	141	02	--	--	02	1,42
Mato Grosso do Sul	78	05	--	--	05	6,41
Minas Gerais	853	09	03	--	12	1,41
Pará	143	03	01	02	06	4,20
Paraíba	223	01	--	--	01	0,45
Paraná	399	03	01	03	07	1,75
Pernambuco	185	04	--	--	04	2,16
Piauí	224	01	--	--	01	0,45
Rio de Janeiro	92	01	--	01	02	2,17
Rio Grande do Norte	167	02	03	04	09	5,39
Rio Grande do Sul	497	12	01	02	15	3,02
Rondônia	52	--	--	--	--	0,00
Roraima	15	--	--	--	--	0,00
Santa Catarina	294	05	01	--	06	2,04
São Paulo	645	13	04	04	21	3,26
Sergipe	75	--	--	--	--	0,00
Tocantins	139	01	--	--	01	0,72

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

É possível perceber com a tabela 1 que em 5 estados (Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e Sergipe) e no Distrito Federal não tiveram eleições suplementares, ou seja, as eleições suplementares não ocorreram em 22,22% dos estados e no Distrito Federal.

O estado de São Paulo foi o estado onde mais eleições suplementares ocorreram. Foram 21 casos representando 18,58% do total de eleições

suplementares ocorridas no Brasil. Em seguida vem o Rio Grande do Sul com 15 casos de eleições suplementares (13,27%) e Minas Gerais com 12 casos (10,62%).

No entanto, considerando a quantidade de municípios de cada estado, percebe-se que em termos proporcionais o estado de Mato Grosso do Sul foi o estado que mais eleições suplementares teve em relação ao total de municípios que o compõem (6,41%), seguido pelo Amapá onde 6,25% de seus municípios tiveram eleições suplementares e pelo Rio Grande do Norte com 5,39% de seus municípios tendo eleições suplementares.

Os dados da tabela 1 mostram ainda que 75 das 113 eleições suplementares ocorreram em 2013, o que representa 66,36%. Nos anos de 2014 e 2015 ocorreram 19 eleições suplementares em cada um deles. Essa quantidade de eleições suplementares (19) corresponde a 16,82%.

A quantidade de eleições suplementares ocorridas em 2013 é quase 4 vezes maior do que a quantidade de eleições suplementares ocorridas em cada um dos anos seguintes, sendo praticamente igual à soma das eleições suplementares de 2014 e 2015 juntas.

A grande quantidade de eleições suplementares ocorridas em 2013 pode ser explicada por ser este o ano subsequente às eleições de 2012. Quando as irregularidades nos pleitos são constatadas, normalmente a Justiça eleitoral impede que os candidatos eleitos tomem posse, ou logo os afastam.

Toda esta situação faz com que uma instabilidade política e social se estabeleça, logo, espera-se que a Justiça Eleitoral busque restabelecer a estabilidade resolvendo o quanto antes as questões de irregularidades do pleito ordinário, realizando novas eleições.

Embora pareça um número relativamente pequeno (19), merece ser verificado o (s) motivo (s) pelo (s) qual (is) as irregularidades nas eleições de 2012 só foram resolvidas no ano de 2015. Destaca-se que 2015 é o ano que antecede a realização de novas eleições ordinárias, que aconteceram em 2016.

Uma primeira resposta é a quantidade de recursos admitidos pela justiça antes de ser proferida a sentença irrecurável. Muitos recursos são utilizados apenas para protelar as decisões definitivas. Por terem os recursos efeitos suspensivos, muitos candidatos que cometeram irregularidades permanecem nos cargos, até que todos os recursos sejam julgados e então possa ser julgado o mérito.

A tabela 2 a seguir apresenta os municípios onde ocorreram as eleições suplementares agrupados por regiões brasileiras.

**TABELA 2: Municípios onde ocorreram eleições suplementares.**

REGIÃO	MUNICÍPIOS		
Norte	. Água Azul do Norte . Igarapé Miri . Marituba	. Palestina do Pará . Pedra Branca do Amapari	. Santa Maria do Pará . Taipas do Tocantins
Nordeste	. Água Preta . Araripe . Boa Vista do Gurupi . Brejo da Madre de Deus . Caiçara do Rio do Vento . Camamu . Carnaubais . Francisco Dantas	. Ipanguaçu . Luís Gomes . Macarani . Major Isidoro . Meruoca . Mossoró . Muquém do São Francisco . Palestina . Passagem	. Pedra Grande . Presidente Tancredo Neves . Primavera . Santa Maria da Boa Vista . Serra do Mel . Simões . Soledade . Tarrafas
Centro Oeste	. Bela Vista . Bom Jesus de Goiás . Bonito . Cabeceiras . Figueirão	. Flores de Goiás . Glória D'Oeste . Goiatuba . Jardim . Juara	. Nazário . Pires do Rio . São Domingos . Sidrolândia
Sudeste	. Água Boa . Água Doce do Norte . Americana . Barra do Piraí . Bento de Abreu . Biquinhas . Boa Esperança do Sul . Cachoeira Dourada . Cananéia . Canas . Coronel Macedo . Descalvado . Diamantina	. Eldorado . Fernão . General Salgado . Guarapari . Ibaté . Indiana . Ipiacu . Itaí . Itápolis . Jampruca . Jumirim . Mathias Lobato . Montezuma	. Natividade . Osvaldo Cruz . Paulo de Faria . Pedrinhas Paulista . Pedro Canário . Santa Helena de Minas . Santana de Cataguases . Santana de Parnaíba . São João do Paraíso . São Sebastião da Vargem Alegre . Tabatinga . Vargem
Sul	. Almirante Tamandaré do Sul . Augusto Pestana . Balneário Rincão . Benedito Novo . Bituruna . Cambira . Campo Erê . Colinas . Criciúma	. Crissiumal . Dom Feliciano . Eugênio de Castro . Fortaleza dos Valos . Inácio Martins . Joaquim Távora . Jundiá do Sul . Maximiliano de Almeida . Novo Hamburgo	. Pedras Altas . Ponte Serrada . Rolândia . Santa Inês . São José do Ouro . Sobradinho . Tangará . Triunfo . Tucunduva . Tupandi

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Ao analisar os municípios onde ocorreram as eleições suplementares, percebeu-se que nenhum deles eram municípios onde poderiam ocorrer o chamado segundo turno. Determina a Constituição Federal que o segundo turno poderá

ocorrer em municípios com mais de 200 mil eleitores e os municípios analisados não possuíam este quantitativo de eleitores.

E a que se pode atribuir este fato? Uma análise mais criteriosa deveria ser feita para que se tenha uma resposta adequada sobre a questão, o que não é objetivo desta pesquisa. Porém, pode-se pensar em uma resposta: Tendo o município uma grande quantidade de eleitores, acredita-se que os votos sejam mais pulverizados entre os concorrentes, dificultando que um deles atenda ao critério da maioria absoluta.

Logo, sendo os votos atribuídos a um determinado candidato que não atendeu ao critério da maioria absoluta, e estes votos venham a ser anulados e/ou invalidados, estes não representarão o percentual exigido para que se determinem novas eleições suplementares.

Com base na tabela 2 e nos dados disponíveis no site do IBGE sobre as regiões brasileiras, foi possível elaborar a tabela 3 a seguir, apresentando os municípios onde ocorreram as eleições suplementares e o percentual destes municípios em relação ao total de municípios de cada região brasileira.

**TABELA 3: Ocorrências de eleições suplementares nas regiões.**

Regiões	Ocorrência de eleições suplementares	% de municípios da região que tiveram eleições suplementares <sup>19</sup>
Norte	8	1,56
Nordeste	25	1,39
Centro Oeste	14	3,00
Sudeste	38	2,28
Sul	28	2,35

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Verifica-se que a região sudeste foi a região onde ocorreu maior número de eleições suplementares, em números absolutos, seguida pela região sul. A região norte foi a que teve menor número de eleições suplementares. No entanto, em termos percentuais, a região centro oeste foi a região de maior ocorrência, seguida

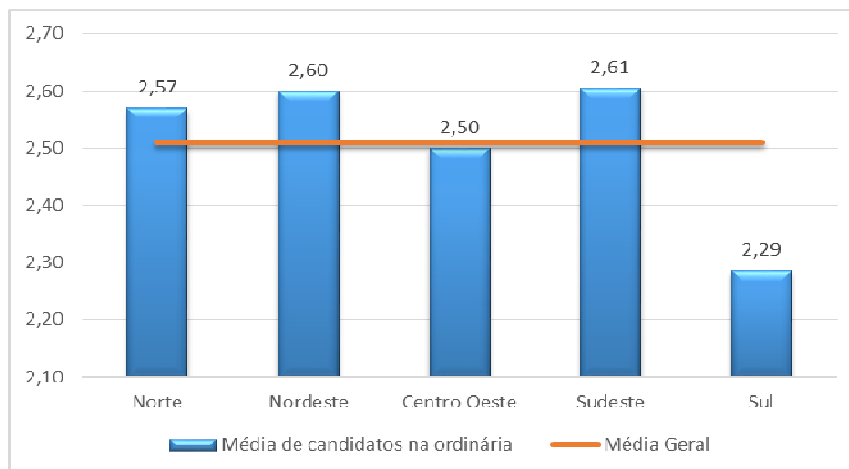
<sup>19</sup> O valor percentual foi obtido relacionando o número de municípios onde ocorreram as eleições suplementares e o total de municípios daquela região, conforme dados do IBGE.

pela região sul. Neste parâmetro a região nordeste foi a região de menor incidência em termos percentuais.

Em relação à competição eleitoral, destaca-se que ela varia regionalmente no Brasil, conforme o nível de urbanização das cidades. Pesquisas mostram que o nível de disputa vem crescendo ao longo do tempo em todo o país. Destaca-se que as capitais são mais competitivas do que as demais cidades, embora não seja possível afirmar que regiões mais pobres ou menos populosas sejam menos competitivas do que as demais (SILVA, 2013).

A competição tende a influenciar o comportamento dos atores envolvidos no processo eleitoral (candidatos e eleitores). Passa-se então a verificar a competição eleitoral nos municípios analisados, ou seja, a competição eleitoral nos municípios onde tiveram eleições suplementares.

**GRÁFICO 1: Média de candidatos por região nas eleições ordinárias considerando apenas os municípios que tiveram eleições suplementares.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Verificou-se a quantidade de candidatos que participaram das eleições ordinárias para prefeitos nos municípios analisados e chegou-se ao total de 281 candidatos. Com base nestes dados, foi possível definir a média de candidatos em cada região<sup>20</sup>, conforme apresentadas no gráfico 1.

<sup>20</sup> Essa média de candidatos em cada região foi estabelecida relacionando o total de candidatos nas eleições ordinárias dos municípios onde ocorreram eleições suplementares e a quantidade de eleições suplementares ocorridas nesta região.

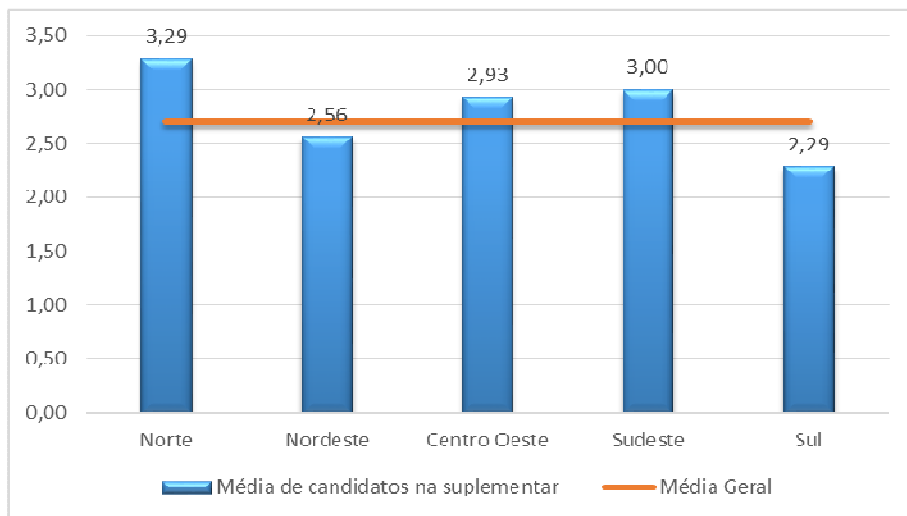


Também se estabeleceu a média geral de candidatos das eleições ordinárias para prefeitos nestes mesmos municípios. Aqui essa média será chamada de “média geral de candidatos nas eleições ordinárias”<sup>21</sup>. Essa média ficou em 2,51 candidatos e está representada no gráfico 1.

O gráfico 1 mostra que as regiões Centro Oeste e Sul tiveram a média de candidatos da região abaixo da média total de candidatos nas eleições ordinárias. Isso porque em 67% dos municípios houve predomínio de participação de apenas 2 candidatos (GARCIA, 2016).

Em relação às eleições suplementares, o número de candidatos que participaram das mesmas foi 306. A média de candidatos por região<sup>22</sup> também foi estabelecida. Da mesma forma foi estabelecida a “média geral de candidatos nas eleições suplementares”<sup>23</sup> (2,71), conforme o gráfico 2.

**GRÁFICO 2: Média de candidatos por região nas eleições suplementares considerando apenas os municípios onde as mesmas ocorreram.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Novamente a região sul teve sua média abaixo da média total de candidatos nas eleições suplementares, mantendo inclusive a mesma média das eleições

<sup>21</sup> Neste caso, a média foi estabelecida relacionando o total de candidatos em todas as eleições suplementares ocorridas no período analisado e o total de eleições suplementares ocorridas no Brasil.

<sup>22</sup> A média foi estabelecida relacionando o total de candidatos nas eleições suplementares, nas regiões onde elas ocorreram e a quantidade de eleições suplementares ocorridas.

<sup>23</sup> A média foi estabelecida relacionando o total de candidatos que participaram das eleições suplementares e a quantidade total de eleições suplementares ocorridas no Brasil.

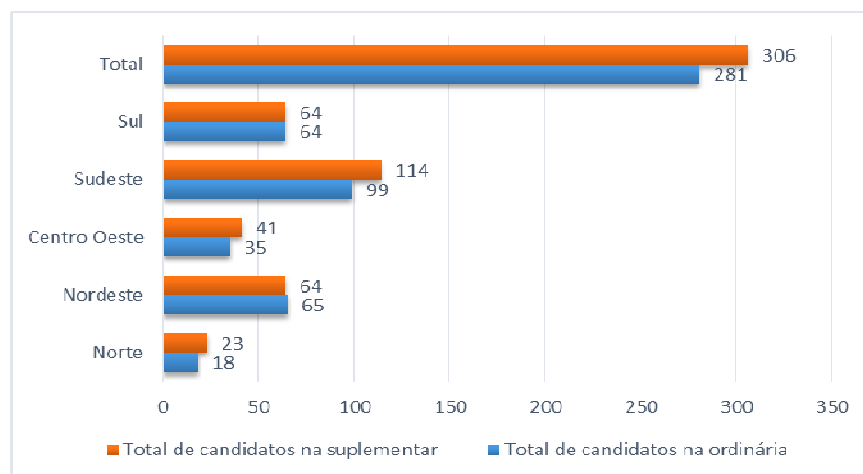
ordinárias. A média de candidatos da região nordeste diminuiu e ficou abaixo da média geral de candidatos nas eleições suplementares. Destaca-se que em relação às eleições ordinárias, a média de concorrentes da região centro oeste e norte aumentaram, com destaque para a região norte.

Como se pode concluir pelos dados já apresentados, o número de candidatos nas eleições suplementares aumentou em relação às eleições ordinárias, caracterizando assim o aumento da concorrência, competição eleitoral.

Em 30,1% dos municípios teve aumento do número de candidatos; 52,2% dos municípios onde tiveram eleições suplementares o número de candidatos se manteve em relação às eleições ordinárias e em somente 17,7% dos municípios houve diminuição do número de candidatos (GARCIA, 2016).

Esse aumento pode ser justificado pelo fato de que, quando determinada a realização de eleições suplementares, é aberto um novo período eleitoral, o que, pela legislação atual, permite que candidatos que concorreram nas eleições ordinárias para o cargo de vereadores, ainda que eleitos, possam participar da eleição suplementar. O gráfico 3 mostra o comparativo de candidatos nas eleições ordinárias e suplementares por regiões.

**GRÁFICO 3: Comparativo de candidatos nas eleições ordinária e suplementar por região, nos municípios onde as mesmas ocorreram.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

O número de candidatos participando das eleições suplementares aumentou em relação às eleições ordinárias. A exceção é a região nordeste onde houve uma pequena redução. Na região sul o número de candidatos nas eleições ordinárias e

suplementares foi o mesmo. A região onde houve o maior aumento no número de candidatos nas eleições suplementares em relação às eleições ordinárias foi a região sudeste. O aumento do número de concorrentes nas eleições suplementares foi de 8,89% em relação às eleições ordinárias.

Então, parece apropriado neste momento analisar o perfil destes candidatos, o que será feito na seção seguinte.

### **3.2. O perfil dos candidatos.**

Segundo Schumpeter (1984), a democracia está relacionada a livre competição pelo voto livre. Ele faz uma comparação entre o mercado econômico e o “mercado” político. Segundo Schumpeter, assim como no mercado econômico há competição dos empresários pela preferência dos consumidores, no “mercado” político os políticos (empresários) disputam a preferência dos eleitores (consumidores de bens públicos). Neste “mercado” político são ofertados aos eleitores os candidatos.

Os partidos políticos que escolhem nas convenções partidárias, entre seus filiados, aqueles que estarão concorrendo nas eleições. Entende-se que a escolha desses candidatos se dá de acordo com determinados parâmetros, objetivando o sucesso no pleito destes candidatos e, por conseqüência, do partido. Assim, o perfil dos candidatos se faz importante na escolha daqueles que os partidos políticos lançarão para concorrer nas eleições.

Com base nos dados do TSE, foram 15.791 candidatos nas eleições majoritárias ordinárias<sup>24</sup> para os 5.567 municípios e 306 candidatos para as 113 eleições suplementares.

Dentre os muitos aspectos que se poderiam verificar quanto ao perfil dos candidatos, três parâmetros foram escolhidos para essa caracterização: Sexo, idade e grau de escolarização.

Verificando o parâmetro sexo, a tabela 4 apresenta a distribuição dos candidatos conforme este parâmetro.

---

<sup>24</sup> <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>

**TABELA 4: Distribuição dos candidatos por sexo.**

Sexo	Ordinária Quantidade		Suplementar Quantidade		Ordinária Percentual (%)		Suplementar Percentual (%)	
	Cand.	Eleitos	Cand.	Eleitos	Cand.	Eleitos	Cand.	Eleitos
Masc.	13.710	4.908	261	99	86,8	88,2	85,3	87,6
Fem.	2.081	659	45	14	13,2	11,8	14,7	12,4

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

A quantidade de candidatos do sexo masculino nas eleições ordinárias é quase 7 vezes maior que a quantidade de candidatos do sexo feminino. Já nas eleições suplementares a quantidade de candidatos masculinos é quase 6 vezes maior em relação ao sexo feminino.

A participação de representantes do sexo feminino aumentou nas eleições suplementares em relação às eleições ordinárias (saindo de 13,2% para 14,7%) e o sucesso no pleito também foi maior nas eleições suplementares, conforme se verifica na tabela 4.

No pleito de 2012, apesar da grande diferença quantitativa dos candidatos, classificados conforme o parâmetro sexo, é possível verificar o sucesso relativo<sup>25</sup> de cada parâmetro. Os candidatos do sexo masculino nas eleições ordinárias tiveram sucesso relativo de 35,8%. Entre os candidatos do sexo feminino o sucesso relativo foi 31,7%. Nas eleições suplementares o sucesso relativo dos candidatos do sexo masculino foi um pouco melhor (37,9%) e do sexo feminino teve uma pequena redução (31,1%).

O sucesso efetivo<sup>26</sup> dos candidatos, ainda em relação ao parâmetro sexo, pode ser verificado analisando os pleitos onde efetivamente candidatos do sexo masculino disputaram com candidatos do sexo feminino. Dos 113 pleitos suplementares, em 40 deles essa disputa ocorreu. Neste caso, o sucesso efetivo dos candidatos do sexo masculino foi de 65% (26 casos), enquanto que dos candidatos do sexo feminino 35% (14 casos). Destaca-se que em nenhum pleito tiveram disputas apenas entre candidatos do sexo feminino, como ocorreu entre candidatos do sexo masculino.

<sup>25</sup> Admite-se aqui que o sucesso relativo (SR) é a relação entre a quantidade dos candidatos (QC) que se participaram do pleito e os candidatos efetivamente eleitos (CE). Assim,  $SR = CE \times 100 / QC$ .

<sup>26</sup> O sucesso efetivo (SE) é aqui definido em relação ao total de pleitos (TP) onde candidatos do sexo masculino e do sexo feminino disputaram diretamente e a quantidade de vitórias (VC) que tiveram. Assim,  $SE = VC \times 100 / TP$ .

Em 3 municípios (Colinas – RN, Pedrinhas Paulista – SP e Santa Maria do Pará – PA) as eleições suplementares ocorreram com apenas um candidato. Estes casos não foram considerados no cálculo do sucesso efetivo. Apenas em Pedrinha Paulista a única candidata era do sexo feminino.

Em relação ao grau de instrução, a quantidade de candidatos com grau de instrução “superior completo” é efetivamente maior em relação aos demais, seguido pelo grau de instrução “ensino médio completo”, tanto nas eleições ordinárias quanto nas suplementares, conforme se verifica na tabela 5 a seguir.

**TABELA 5: Quantidade de candidatos por grau de instrução.**

Grau de Instrução	Candidatos na ordinária	Eleitos na ordinária	Candidatos na suplementar	Eleitos na suplementar
Lê e escreve	154	45	5	0
Ens. Fund. Incompleto	1.119	395	14	6
Ens. Fund. Completo	1.036	362	23	8
Ens. Médio Incompleto	453	167	19	4
Ens. Médio Completo	4.204	1.542	84	35
Sup. Incompleto	1.100	334	27	6
Sup. Completo	7.725	2.722	134	54

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

A tabela 6 mostra, em termos percentuais, o grau de instrução dos candidatos.

**TABELA 6: Percentual dos candidatos por grau de instrução.**

Grau de Instrução	% Candidatos na ordinária	% eleitos na ordinária	% Candidatos na suplementar	% eleitos na suplementar
Lê e escreve	0,98	0,80	1,63	0,00
Ens. Fund. Incompleto	7,09	7,10	4,58	5,31
Ens. Fund. Completo	6,56	6,50	7,52	7,08
Ens. Médio Incompleto	2,87	3,00	6,21	3,54
Ens. Médio Completo	26,62	27,70	27,45	30,97
Sup. Incompleto	6,97	6,00	8,82	5,31
Sup. Completo	48,92	48,90	43,79	47,79

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Em termos proporcionais é possível verificar que entre os eleitos no pleito suplementar, os candidatos com grau de instrução “superior completo” ainda representaram o maior percentual e houve um aumento no percentual dos candidatos eleitos com grau de instrução “ensino médio completo”.

Em relação ao parâmetro faixa etária, elaborou-se a tabela 7 abaixo.

**TABELA 7: Quantidade dos candidatos por faixa etária.**

Faixa Etária	Quantidade de candidatos na ordinária	Candidatos eleitos na ordinária	Quantidade de candidatos na suplementar	Candidatos eleitos na suplementar
Inferior a 18 anos	1	0	0	0
18 a 20 anos	1	0	1	1
21 a 24 anos	115	32	1	1
25 a 34 anos	1.406	532	41	11
35 a 44 anos	4.023	1480	102	44
45 a 59 anos	7.944	2815	126	41
60 a 69 anos	1.925	597	30	15
70 a 79 anos	343	105	5	0
Superior a 79 anos	33	6	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

A tabela 7 mostra que a maioria dos candidatos se encontra na faixa etária entre 45 a 59 anos, tanto nas eleições ordinárias quanto nas eleições suplementares. Este grupo é seguido pelo grupo dos que tinham faixa etária entre 35 a 44 anos.

A quantidade de candidatos nas eleições ordinárias na faixa etária entre 45 a 59 anos é quase o dobro dos candidatos entre 35 a 44 anos. Nas eleições suplementares a quantidade não apresenta uma diferença considerável como a que foi observada nas eleições ordinárias.

A tabela 8 a seguir apresenta os dados da tabela 7 em termos percentuais.

**TABELA 8: Porcentagem dos candidatos por faixa etária.**

Faixa Etária	% candidatos na ordinária	% eleitos na ordinária	% candidatos na suplementar <sup>27</sup>	% eleitos na suplementar <sup>28</sup>
Inferior a 18 anos	0,01	0,00	0,00	0,00
18 a 20 anos	0,01	0,00	0,33	0,88
21 a 24 anos	0,73	0,57	0,33	0,88
25 a 34 anos	8,90	9,56	13,40	9,73
35 a 44 anos	25,48	26,59	33,33	38,94
45 a 59 anos	50,31	50,57	41,18	36,28
60 a 69 anos	12,19	10,72	9,80	13,27
70 a 79 anos	2,17	1,89	1,63	0,00
Superior a 79 anos	0,21	0,11	0,00	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Destaca-se na tabela 8 que em relação aos eleitos nas eleições ordinárias, mais de 50% destes é da faixa etária entre 45 a 59 anos. Nas eleições suplementares os candidatos na faixa etária entre 35 a 44 anos representam os que tiveram maior sucesso na disputa.

Os resultados sugerem que nas eleições ordinárias, os candidatos que tiveram maior sucesso no pleito eram do sexo masculino, com nível superior completo e na faixa etária entre 45 e 59 anos. Analisando as eleições suplementares, os resultados apontam para algo um pouco diferente. Os candidatos que tiveram maior sucesso também eram do sexo masculino, com nível superior completo, porém na faixa etária entre 35 e 44 anos.

A partir deste ponto, será feita uma nova análise do perfil dos candidatos das eleições suplementares, agrupando-os conforme suas relações com as eleições ordinárias. Inicialmente eles foram agrupados em 2 grupos: a) Participaram das eleições ordinárias. b) Não participaram das eleições ordinárias. Os que haviam participado nas eleições ordinárias foram divididos em 7 grupos, chegando a um total de 8 grupos conforme suas relações com o pleito ordinário.

Foram estabelecidos os seguintes grupos: 1) Candidatos que ficaram na 2ª colocação nas eleições ordinárias; 2) Candidatos que concorreram a vice prefeitos nas eleições ordinárias; 3) Candidatos que concorreram nas eleições ordinárias e não foram eleitos (não incluindo aqui os 2<sup>os</sup> colocados, somente os 3<sup>os</sup> e 4<sup>os</sup> em

<sup>27</sup> Essa porcentagem é definida pelo total de candidatos nas eleições ordinárias: 15.791 candidatos.

<sup>28</sup> Essa porcentagem é definida em função do número de prefeitos eleitos nas eleições ordinárias: 5.567 candidatos.

diante); 4) Prefeitos eleitos nas eleições ordinárias; 5) Vereadores eleitos nas eleições ordinárias; 6) Vereadores eleitos suplentes nas eleições ordinárias; 7) Candidatos a vereadores não eleitos nas eleições ordinárias; e 8) Candidatos que não concorreram nas eleições ordinárias. Estes grupos estão representados na tabela 9 a seguir.

**TABELA 9: Quantidade de candidatos das eleições suplementares por grupos.**

GRUPOS	Quantidade de candidatos	Quantidade de eleitos	% dos candidatos	% dos eleitos
Não concorreram nas eleições ordinárias	106	34	35,29	30,10
Vereadores eleitos nas eleições ordinárias	88	33	28,76	29,20
2º colocado nas eleições ordinárias	62	31	20,26	27,43
Candidato não eleito nas eleições ordinárias	14	02	4,58	1,77
Candidato a Vice-prefeito nas eleições ordinárias	12	03	3,92	2,65
Prefeitos eleitos nas eleições ordinárias	10	08	3,27	7,10
Vereadores não eleitos nas eleições ordinárias	08	01	2,61	0,88
Vereadores suplentes nas eleições ordinárias	06	01	1,96	0,88

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Dos 306 candidatos que participaram do pleito suplementar, 200 candidatos haviam participado de alguma forma do pleito ordinário, ou seja, 64,71% dos concorrentes do pleito suplementar estavam envolvidos nas eleições ordinárias, o que sugere que a participação no pleito suplementar é mais atrativa para aqueles que já estavam participando do processo eleitoral.

Esperava-se que aqueles que haviam participado das eleições ordinárias concorrendo ao cargo de prefeito e que haviam ficado em segundo lugar, viessem a participar do novo pleito. No entanto, apenas 62 deles participaram, o que representa 20,26% dos candidatos das eleições suplementares e 54,86% dos candidatos que ficaram em segundo lugar nas eleições ordinárias.

Um ponto de destaque é a quantidade de vereadores eleitos nas eleições ordinárias participando das eleições suplementares. A legislação brasileira permite essa participação, embora tenha sido questão suscitada em processos visando



impedir vereadores eleitos de participarem dos pleitos suplementares. Em 2009, o TSE se manifestou quanto à matéria, mediante uma consulta feita ao mesmo pelo então Deputado Federal Zequinha Marinho.

Dentre os questionamentos trazidos à consulta estava: “Em caso de anulação de eleição majoritária municipal do ano de 2008, e em sendo realizada nova eleição, os atuais vereadores podem concorrer ao cargo de Prefeito Municipal?”<sup>29</sup>

Na resposta a essa consulta, a Corte Eleitoral deixou claro que nos casos de uma nova eleição, o processo eleitoral é reaberto, iniciando uma outra fase de registro de candidaturas e conseqüentemente de convenções para a escolha dos candidatos.

Assim, qualquer cidadão que atenda as condições de elegibilidade pode concorrer no novo pleito, inclusive um candidato que concorreu a uma vaga de vereador no pleito ordinário. Esse candidato obtém um novo registro para concorrer à Chefia do Executivo nas eleições suplementares e não se submete aos prazos de desincompatibilização, pois não figura no rol apresentado na legislação especializada<sup>30</sup>.

O período eleitoral suplementar, a vaga deste vereador é ocupada por seu suplente e caso não obtenha êxito, este candidato é reconduzido a sua cadeira na Câmara Municipal.

Da mesma forma como se esperava a participação dos segundos colocados das eleições ordinárias nas eleições suplementares, igualmente esperava-se a não participação de candidatos que concorreram ao cargo de vereadores e não foram eleitos, uma vez que isso indicava que não havia preferência dos eleitores por seus nomes.

No entanto, conforme se verifica na tabela 9, oito candidatos integram esse grupo. O resultado para este grupo de candidatos corrobora com o que se esperava, pois, os candidatos deste grupo não tiveram êxito na disputa eleitoral suplementar para Chefe do Executivo local, com exceção de um deles. Essa exceção ocorreu no Município de Paulo de Faria – SP e será abordado esse fato no capítulo seguinte.

Merece também destaque os casos de vereadores eleitos como suplentes e que concorreram nas eleições suplementares e tiveram êxito. Isso ocorreu nos municípios de Boa Vista de Gurupi – MA e Primavera – PE. Ora, se um candidato a

---

<sup>29</sup> Resolução n° 23.099. Consulta n° 1.707. 06 de agosto de 2009.

<sup>30</sup> Lei Complementar 64/1990, art. 1º.

vereador não conseguiu ser eleito ou foi eleito como suplente, não deveria esse candidato ser preterido a outros com melhor resultado ou até mesmo não experimentado no pleito ordinário? A resposta não é tão simples em função do nosso sistema proporcional para composição do legislativo.

Como característica deste sistema eleitoral, é possível um candidato ocupar uma cadeira na Câmara Municipal com menos votos do que outro candidato com muito mais votos, a depender dos candidatos apresentados pelos partidos e/ou coligações partidárias. Ou seja, um candidato pode ter sido bem votado nas eleições ordinárias, mas não conseguir superar outro candidato dentro do próprio partido ou coligação partidária, mas pela votação obtida para vereador, pode ser considerado um bom candidato para as eleições suplementares.

A participação de candidatos nas eleições suplementares que foram eleitos prefeitos nas eleições ordinárias merece destaque. Foram 10 (dez) participantes. Esse fato inicialmente pode causar estranheza, pois normalmente nas decisões que definem novas eleições é estabelecido que aqueles, que deram causas as mesmas, não deverão delas participar. Alguns, inclusive, com a determinação de inelegibilidade.

Constatou-se que alguns prefeitos eleitos nas eleições ordinárias e que participaram das eleições suplementares, puderam participar porque a irregularidade não estava diretamente ligada aos mesmos. Nestes casos o que ensejou na nova eleição estava relacionada ao vice-prefeito, por exemplo, não alcançando todos os integrantes da chapa, ou foi por outro fator não relacionado ao candidato eleito. Essa análise será feita de maneira mais detalhada no próximo capítulo.

A tabela 9 também mostra o resultado obtido pelos candidatos de cada grupo nas eleições suplementares e mostra que 69,9% dos candidatos eleitos nas eleições suplementares foram candidatos que se envolveram nas eleições ordinárias.

Dentre aqueles que participaram das eleições ordinárias e voltaram a participar das eleições suplementares, o melhor desempenho foi dos vereadores eleitos, alguns inclusive eram presidentes das Câmaras Municipais e com o afastamento do prefeito, ficaram à frente das prefeituras até a realização das eleições suplementares.

Outro desempenho de destaque foi dos candidatos que ficaram em segundo lugar nas ordinárias. Esses candidatos representaram 20,26% dos candidatos no pleito suplementar e em 27,43% destes pleitos suplementares, os candidatos deste

grupo conseguiram se eleger. O sucesso dos candidatos deste grupo foi de 50%, pois dos 62 concorrentes, 31 deles se elegeram.

O desempenho dos candidatos no pleito suplementar que haviam sido eleitos prefeitos no pleito ordinário também merece destaque. Dos 10 que concorreram, 8 conseguiram se “reeleger”, um sucesso de 80% dentro deste grupo, o que mostra a força política e a aceitação que os mesmos possuíam. Porém, igualmente chama a atenção o número de candidatos que não conseguiram se reeleger.

Por que foram escolhidos nas eleições ordinárias para governar o município e não foram nas eleições suplementares? Essa é uma resposta complexa que envolve diversos aspectos e exige um estudo mais aprofundado, porém não constitui objetivo desta pesquisa. Os dois casos ocorreram nos municípios de Benedito Novo – SC e Flores de Goiás – GO.

A participação de candidatos a vice-prefeitos, embora tenha sido maior em números absolutos do que a de prefeitos eleitos (12 e 8, respectivamente), teve um resultado muito pior. Foram 3 eleitos, representando 2,65% dos eleitos, com sucesso de 25% dentro do grupo. Esse dado parece apontar para a pouca identificação dos eleitores com o vice-prefeito.

Quando se vota, vota-se para prefeito e vice-prefeito, porém, muito mais pelo candidato a prefeito do que pelo candidato a vice-prefeito. Isso explica a diferença de sucesso entre as candidaturas de prefeitos eleitos e vice-prefeitos nos pleitos suplementares.

Os dados levantados sugerem que nas eleições suplementares a preferência dos eleitores é pelos candidatos que já estavam participando do processo eleitoral. Assim, destacam-se os que apresentaram boa aceitação, como é caso dos vereadores eleitos e daqueles que ficaram em segundo lugar no pleito ordinário.

### **3.3. Os partidos políticos e a dinâmica das eleições suplementares.**

Na democracia há partidos que competem pelo poder e nesta competição alguns sairão perdedores e outros vencedores (PRZEWORSKI, 1994). Neste ponto passa-se então a verificar os partidos políticos na dinâmica das eleições suplementares.

Muitos prefeitos eleitos nas eleições ordinárias concorreram por uma coligação partidária, mas estas não serão analisadas nesta pesquisa, tão somente os partidos aos quais pertenciam os prefeitos que foram afastados dos cargos ou impedidos de assumi-los.

Os atuais partidos políticos são instituições que se fundamentam na ideologia da representação política, e muitas vezes são expressões políticas de alguma oligarquia econômica ou tradicional (VIANA, 2003). A representação política passa pelos partidos políticos, uma vez que para se candidatar a um cargo político, o interessado deve ser indicado pelo partido político, após as convenções partidárias, para concorrer nas eleições. É a filiação partidária condição de elegibilidade<sup>31</sup>.

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo para definir as diretrizes gerais sobre os partidos políticos e estabeleceu o princípio do pluripartidarismo. No Brasil temos 35 partidos registrados no TSE, conforme dados disponíveis pelo próprio tribunal.

Jairo Nicolau afirma que “o Brasil tem atualmente (2016) um número de partidos representados na Câmara dos Deputados (28) superior ao de qualquer democracia” (NICOLAU, 2017, p.89). Esse fato tornou-se possível em função do pouco rigor que a legislação brasileira traz à criação de novos partidos. Em 2012 haviam 30 partidos políticos, porém destes, 6 não possuíam representantes no Congresso Nacional. Sobre essa questão, diz Nicolau:

No Brasil, o grande número de partidos não expressaria nem uma ampla divergência ideológica nem a politização de clivagens sociais, mas seria decorrente de fatores institucionais. O primeiro deles é a vigência da regra das coligações nas eleições proporcionais, propiciando que partidos com números muito reduzidos de votos ingressem no Legislativo. O segundo é a legislação partidário-eleitoral, que oferece benefícios a legendas com pequeno apoio eleitoral: o acesso à verba do Fundo partidário e aos meios de comunicação (nas eleições e nos programas partidários) (NICOLAU, 2017, p.93).

Na prática, o alinhamento destes fatores, leva a observação de que apesar de existirem hoje 35 partidos políticos registrados no TSE, e 30 partidos em 2012, nem todos realmente se apresentam (ou se apresentavam em 2012) como partidos políticos com peso eleitoral.

---

<sup>31</sup> Constituição Federal, art. 14, § 3º, V.

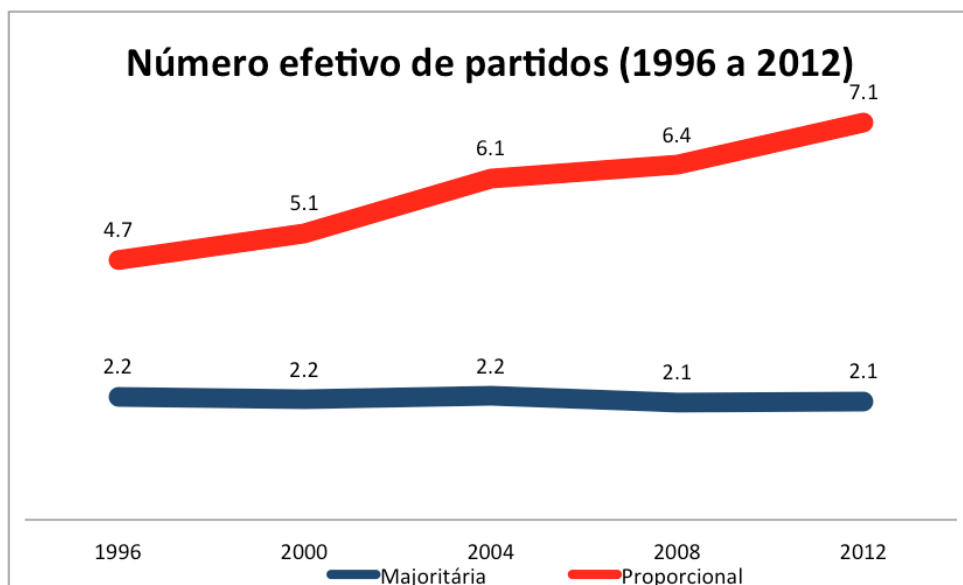
Laakso e Taagepera (1979) criaram um indicador, o Número Efetivo de Partidos (NEP), usados para mensurar a competitividade dos sistemas eleitorais. O Número Efetivo de Partidos indica a quantidade de partidos com relevância em um sistema político, definindo o estado de fragmentação do sistema partidário e avaliando a força relativa das legendas que compõem o referido sistema.

O Número Efetivo de Partidos (NEP) é o indicador mais comum na literatura especializada. Porém, pouca atenção tem sido dada aos sistemas eleitorais locais, pois a maioria das análises focam o cenário nacional. (PEIXOTO e GOULART, 2014). No entanto, Peixoto e Goulart voltaram-se para a análise das eleições municipais.

Peixoto e Goulart (2014) analisaram o NEP em relação às eleições municipais. Comparando as eleições de 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012, verificaram os autores que os indicadores de Número Efetivo de Partidos (NEP) tem apresentado uma tendência de crescimento na competição eleitoral a nível municipal.

O Gráfico 4 mostra as médias do NEP, tanto para as eleições majoritárias quanto para as proporcionais dos anos indicados.

**GRÁFICO 4: Número efetivo de partidos nos municípios (1996-2012)**



Fonte: PEIXOTO e GOULART, 2014, p.52.

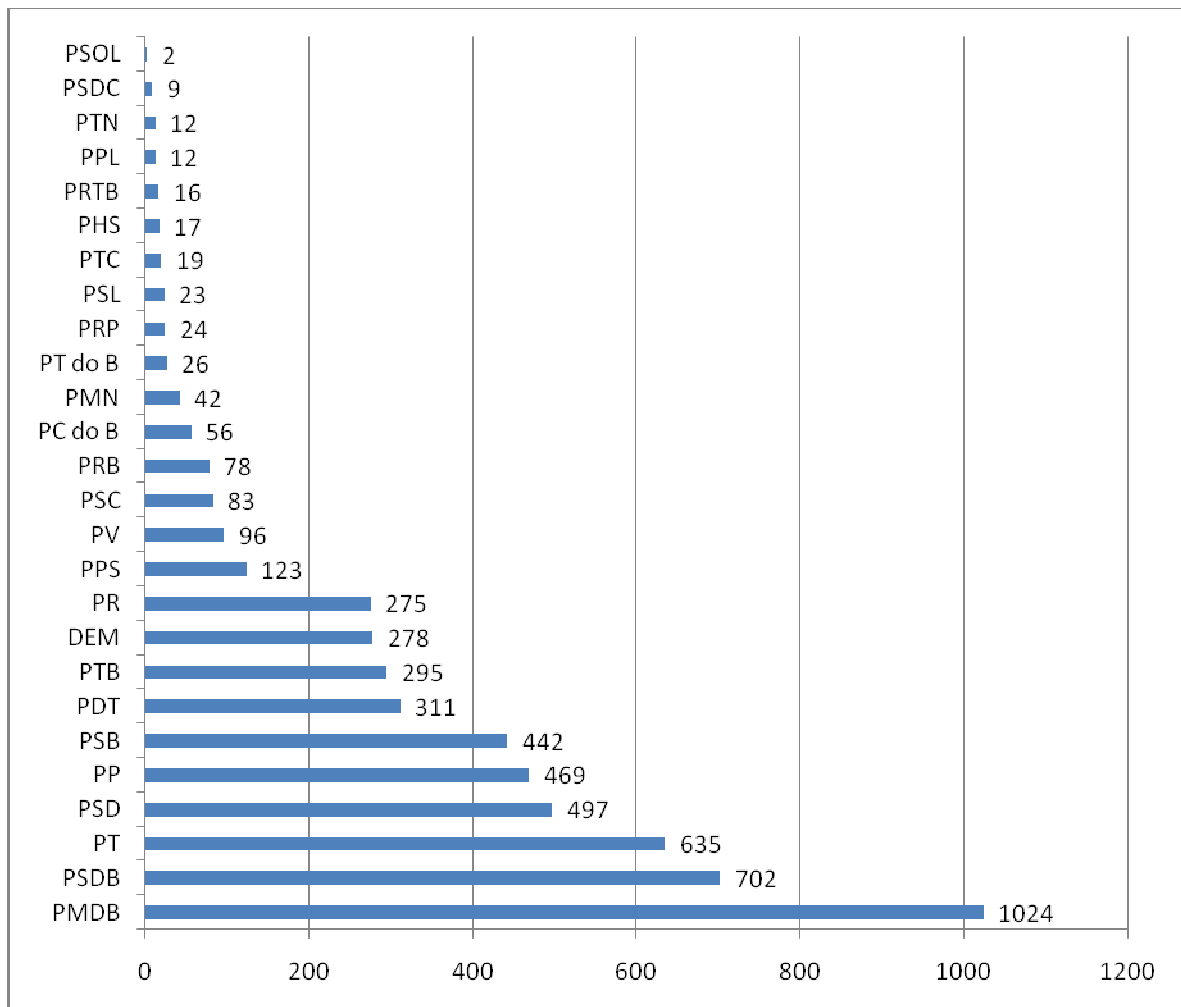
De acordo com a gráfico 4, é possível observar que entre 1996 e 2012 um crescimento contínuo da competição nas eleições proporcionais nos municípios e uma aparente estabilidade nas eleições majoritárias no mesmo período analisado (PEIXOTO e GOULART, 2014, p.52).

Os estudos de Duverger e de outros pesquisadores influenciados pelo trabalho deixado por ele, apontam para questões identificadas nesta pesquisa, destaca-se aqui apenas uma: Conforme apresentado por Peixoto e Goulart (2014), Duverger elaborou duas proposições básicas no estudo dos sistemas partidários: 1ª – o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos; 2ª – o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tende ao multipartidarismo.

Os dados encontrados apontam que na maioria dos casos de eleições suplementares, a disputa ocorreu entre dois candidatos. Os casos aqui analisados ocorreram em municípios com menos de 200 mil eleitores, conseqüentemente, municípios onde as eleições eram de apenas um turno e que se considerou o partido político do candidato participante do pleito e não as coligações estabelecidas, a 1ª proposição parece ter sido nesta pesquisa evidenciada.

Voltando à análise da relação entre os partidos políticos e os municípios que tiveram eleições suplementares, inicialmente é apresentado no gráfico 5 a distribuição de prefeituras conquistadas pelos partidos políticos nas eleições ordinárias de 2012 para que se possa verificar a dinâmica que os novos pleitos trouxeram.

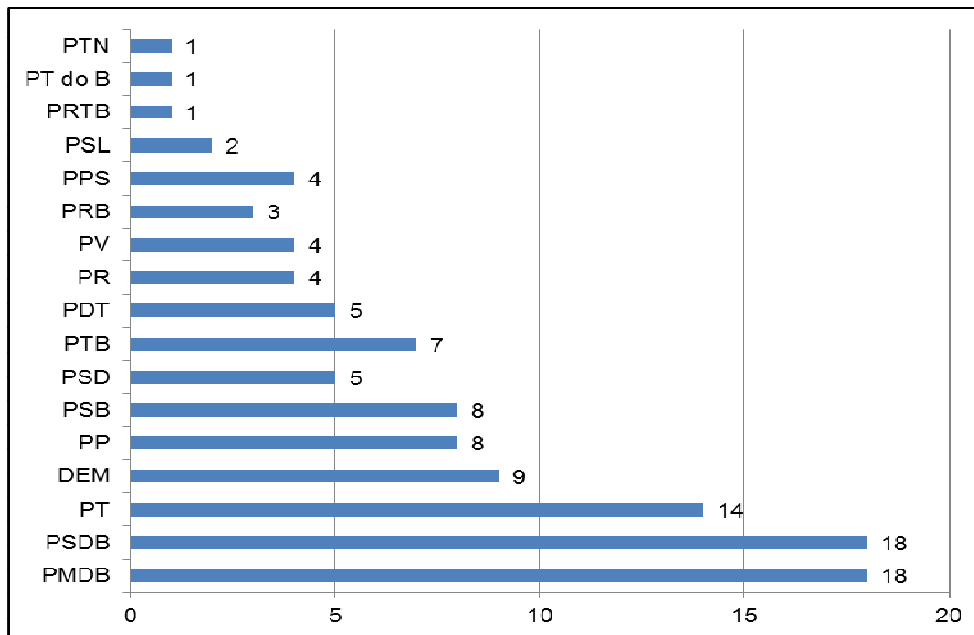
**GRÁFICO 5: Municípios conquistados por partidos políticos nas eleições ordinárias.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Constatou-se que nas eleições municipais de 2012, 26 partidos elegeram candidatos para as prefeituras. Porém, a quantidade de prefeituras conquistadas não se apresentou de forma equilibrada. Do total de prefeituras, 42,43% foram conquistadas por apenas 3 partidos (PMDB, PSDB e PT) e o restante, 57,57% das prefeituras, foram conquistadas pelos outros 23 partidos juntos, conforme se verifica no gráfico 5. Este fato também foi analisado em relação às eleições suplementares conforme se verifica no gráfico 6 abaixo.

**GRÁFICO 6: Municípios conquistados por partidos políticos nas eleições suplementares.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Em relação às eleições ordinárias e suplementares, percebe-se que não houve alteração quanto ao desequilíbrio na quantidade de prefeituras conquistadas pelos partidos políticos. Do total de prefeituras que tiveram eleições suplementares, 43,75% dessas foram conquistadas por pelos mesmos 3 partidos que mais prefeituras conquistaram nas eleições ordinárias (PMDB, PSDB e PT). Os outros 14 partidos políticos que conquistaram prefeituras nas eleições suplementares representaram 56,25%.

Embora o gráfico 6 mostre 17 partidos conquistando o poder executivo de municípios nas eleições suplementares, o número de partidos envolvidos nos pleitos suplementares foi 21. Destes, 10 diminuíram o número de prefeituras que conquistaram nas eleições ordinárias, (PDT, PMN, PP, PPL, PPS, PR, PRP, PSC, PSDB e PTB); 7 aumentaram o número de prefeituras conquistadas (DEM, PMDB, PRB, PSD, PSL, PT e PV) e 4 mantiveram o número de prefeituras que haviam conquistado (PRTB, PSB, PT do B e PTN).

Ressalta-se que quando se afirma que os partidos mantiveram o número de prefeituras conquistadas, não se está, a princípio, afirmando que foram as mesmas prefeituras conquistadas nas eleições ordinárias.



**TABELA 10: Comparativo da distribuição de prefeituras por partidos nas regiões brasileiras nas eleições ordinárias e suplementares.**

PARTIDOS	NORTE		NORDESTE		CENTRO OESTE		SUDESTE		SUL		TOTAL	
	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.
PMDB	91	93	285	285	109	108	245	247	294	292	1024	1025
PSDB	70	68	119	120	67	66	325	320	121	122	702	696
PT	52	53	187	188	39	40	199	201	158	160	635	642
PSD	68	68	206	207	61	60	69	70	93	95	497	500
PP	23	23	104	103	23	22	109	110	210	209	469	467
PSB	28	29	264	262	25	25	91	92	34	34	442	442
PDT	09	09	92	91	22	21	75	72	113	114	311	307
PTB	17	17	108	107	20	22	105	104	45	44	295	294
DEM	13	12	81	81	34	36	113	114	37	38	278	281
DEM	13	12	81	81	34	36	113	114	37	38	278	281
PR	36	36	96	96	30	29	94	97	19	17	275	275
PPS	08	08	23	22	09	09	55	53	28	28	123	120
PV	04	04	31	33	01	01	50	52	10	10	96	100
PSC	07	07	31	31	05	05	26	25	14	13	83	81
PRB	01	01	53	53	02	02	22	23	00	01	78	80
PMN	03	03	15	15	01	01	20	19	03	03	42	41
PT do B	02	02	15	14	04	05	04	04	01	01	26	26
PSL	02	02	07	08	00	00	12	12	02	02	23	24
PRP	04	04	08	08	04	04	07	06	01	01	24	23
PRTB	03	03	06	06	01	01	04	04	02	02	16	16
PTN	03	02	06	07	01	02	02	02	00	00	12	13

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

O partido que mais perdeu prefeituras em termos de números absolutos foi o PSDB. O partido ficou com 7 prefeituras a menos em relação às ordinárias. O partido político que mais ganhou com as eleições suplementares foi o PT. O partido aumentou em 7 o número de prefeituras conquistada nas ordinárias.

Em relação à análise da presença dos três partidos políticos com maior número de prefeituras conquistadas (PMDB, PSDB e PT) nas regiões brasileiras é possível fazer algumas afirmações:

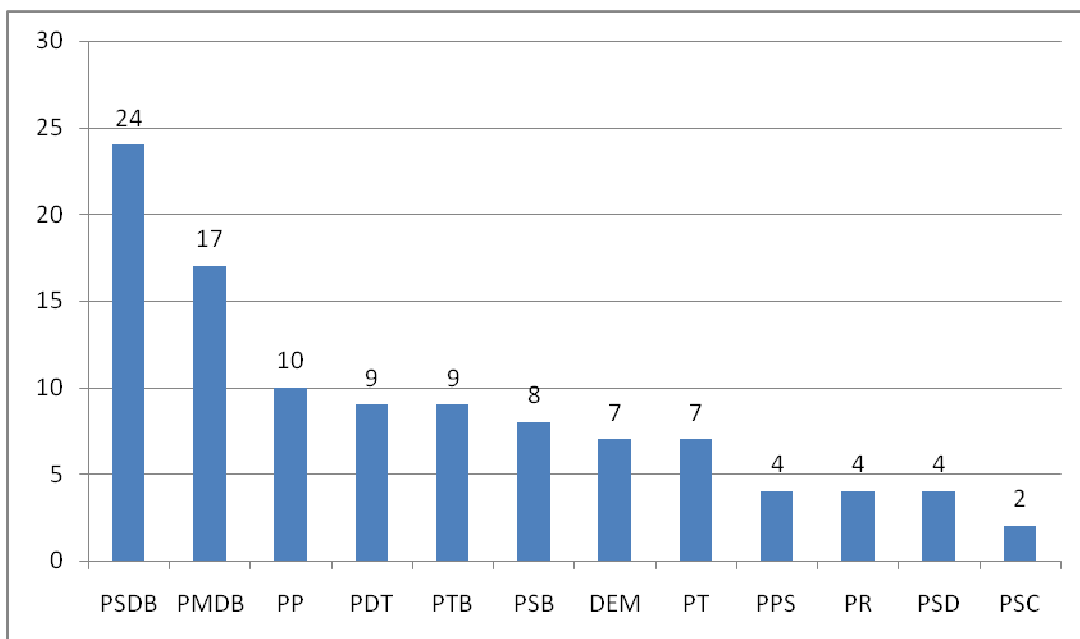
- 1- O PMDB, após as eleições suplementares, aumentou sua participação nas regiões norte e sudeste e diminui nas regiões centro oeste e sul. É o

partido com maior número de prefeituras em quase todas as regiões; a exceção é a região sudeste, onde é superado pelo PSDB.

- 2- O PSDB aumentou sua participação nas regiões nordeste e sul e diminuiu nas regiões norte, centro oeste e sudeste (região onde mais perdeu prefeituras). Em números absolutos, foi o partido que mais perdeu prefeituras.
- 3- O PT aumentou sua participação em todas as regiões. Foi o partido que mais ganhou prefeitura. Lembrando que o partido vivia um bom momento político; como dito havia feito a maior bancada na Câmara dos Deputados, uma das maiores do senado, sem falar na Presidência da República.

O gráfico 7, apresentado a seguir, mostra a quantidade de prefeituras conquistadas pelos partidos políticos e que tiveram a determinação de novas eleições. Apresenta-se no gráfico apenas os partidos que tiveram determinação de eleições suplementares em mais de um município por eles conquistados.

**GRÁFICO 7: Quantidade de prefeituras conquistadas por partidos e que tiveram determinação de eleições suplementares.**



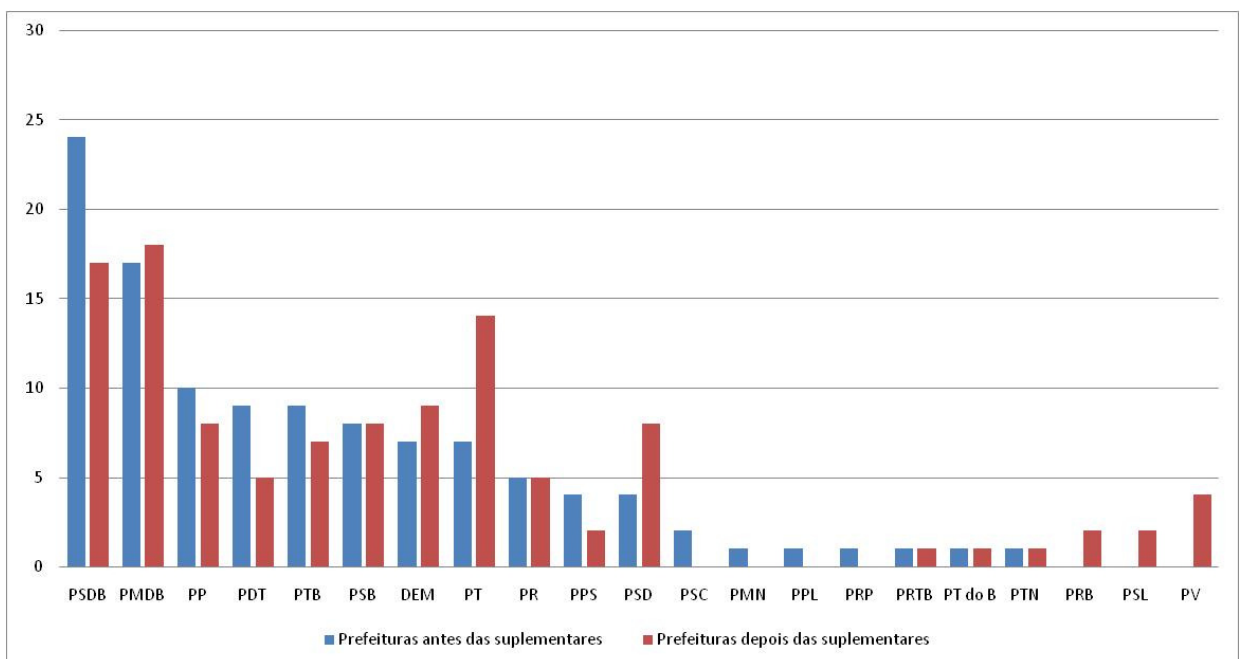
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Esperava-se que o partido com maior quantidade de prefeituras conquistadas nas eleições ordinárias de 2012 também fosse o partido com maior quantidade de contestações de resultados e, conseqüentemente, com maior quantidade de determinação de eleições suplementares. Assim, com base na tabela 10, esperava-se que o PMDB fosse o partido com maior ocorrência de determinação de novas eleições, o que não se confirmou conforme se verifica no gráfico 7.

Uma explicação pode ser dada analisando as tabelas 3 e 10. Na tabela 3 é apresentado o dado de que a região com maior quantidade de eleições suplementares foi a região sudeste. Na tabela 10 percebemos que na região sudeste o PSDB tem uma quantidade maior de prefeituras do que o PMDB. Assim, estando mais sujeito na região sudeste às contestações e a determinação de novas eleições (o que de fato ocorreu), isso interferiu significativamente para que fosse o PSDB e não o PMDB o partido com maior quantidade de determinação de eleições suplementares nos municípios conquistados pelo partido.

O gráfico 8 a seguir mostra as alterações experimentadas pelos partidos envolvidos nas eleições suplementares. Estão representados no gráfico os 21 partidos envolvidos nas eleições suplementares.

**GRÁFICO 8: Comparativo de conquistas dos partidos nas eleições ordinárias e suplementares.**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

As análises foram feitas até este momento considerando a dinâmica das eleições suplementares de forma ampla. Porém os dados permitem verificar de forma mais detalhada esta dinâmica.

Após a determinação de novas eleições, muitas vezes os candidatos eram considerados inelegíveis. Porém a sanção é pessoal, ou seja, alcança a pessoa (candidato) e não o partido político.

Desta forma, quando um partido, através de seu candidato eleito, perdia a liderança da prefeitura de um município, este partido poderia nas eleições suplementares lançar um novo candidato para tentar manter-se a frente daquela prefeitura.

Chama-se aqui de “sucesso na reconquista” quando o partido político voltava a concorrer para o cargo de prefeito e conseguia eleger o candidato que havia lançado.

O gráfico a seguir mostra os partidos que conseguiram reconquistar prefeituras e o “sucesso na reconquista” por eles experimentado.

**TABELA 11: Sucesso na reconquista pelos partidos políticos.**

Partidos	Prefeituras conquistadas nas eleições ordinárias	Prefeituras que tiveram eleições suplementares	Quantidade de prefeituras reconquistadas	% de sucesso na reconquista	Prefeituras após as eleições suplementares
PRTB	16	1	1	100,0	16
PT	635	7	5	71,4	642
PP	469	10	4	40,0	467
PSB	442	8	3	37,5	442
PTB	295	9	3	33,3	294
PSDB	702	24	7	29,2	696
PMDB	1024	17	4	23,5	1025
PDT	311	9	2	22,2	307
PR	275	5	1	20,0	275
DEM	278	7	1	14,3	281

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

A tabela 11 mostra que apenas 10 partidos políticos reconquistaram alguma das prefeituras que haviam conquistado no pleito ordinário, mostrando força política naquele município.

Destaca-se, no entanto, que o “sucesso na reconquista” entre estes partidos políticos, apresenta um percentual de reconquista relativamente baixo. Com exceção do PRTB (100%) e do PT (71,43%), o percentual da reconquista dos demais foi abaixo de 50%.

Sobre esse fato, há pesquisas como as de Marcello Baquero, Bianca de Freitas Linhares e Denise Paiva que se dedicam a analisar o quanto os partidos políticos são elementos estruturantes do voto do eleitorado.

Estes estudos podem ser divididos em duas correntes, a primeira com aqueles que entendem ser baixa relação entre a preferência partidária e a decisão do voto (PAIVA et al, 2007) e a segunda com aqueles que afirmam que, ainda que de maneira não muito consistente, os partidos estruturam o voto (KINZO, 2005). Os dados apresentados corroboram com a primeira corrente.

A tabela 12 apresenta o sucesso na disputa eleitoral dos partidos que conquistaram prefeituras nas eleições suplementares, comparando com as eleições ordinárias. Verificou-se a participação dos partidos políticos que lançaram candidatos, independentes das coligações que compuseram, pois estas não constituem objeto desta pesquisa. Se as coligações fossem consideradas, a participação dos partidos seria maior.

Conforme se verifica na tabela, a maioria dos partidos apresenta um sucesso<sup>32</sup> maior nas eleições suplementares do que nas eleições ordinárias.

---

<sup>32</sup> O sucesso foi determinado verificando a quantidade de candidatos lançados pelos partidos para as disputas eleitorais e a quantidade de prefeituras pelos partidos conquistadas. Se compunha uma coligação e o candidato não era de seu partido, então não foi considerado candidato do partido.

**TABELA 12: Sucesso dos partidos políticos nas eleições suplementares.**

Partidos	Quantidade de participação nas suplementares	Prefeituras conquistadas na suplementar	% de sucesso nas suplementares	% de sucesso nas ordinárias
PSL	4	2	50,00	20,54
PT do B	2	1	50,00	23,36
PTN	2	1	50,00	15,00
PSDB	37	18	48,65	42,87
PP	17	8	47,06	44,22
PDT	11	5	45,45	36,68
PMDB	40	18	45,00	45,22
PPS	9	4	44,44	29,14
PT	33	14	42,42	35,86
DEM	22	9	40,91	38,13
PSB	18	7	38,89	42,59
PRB	8	3	37,50	26,76
PV	11	4	36,36	24,33
PRTB	3	1	33,33	16,00
PTB	22	7	31,82	36,39
PR	13	4	30,77	38,95
PSD	19	5	26,32	45,60

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

### 3.4. Conclusões do capítulo.

Após a apresentação dos dados da pesquisa referentes à competição eleitoral, perfil dos candidatos e a dinâmica partidária nas eleições suplementares, destacam-se as seguintes conclusões:

- Os municípios que tiveram eleições suplementares em decorrência de anulações de pleitos ordinários de 2012 representam 2,01% do total de municípios brasileiros naquela ocasião.

- A região sudeste foi a região onde ocorreu maior quantidade de eleições suplementares, em números absolutos (38), sendo São Paulo o estado onde mais eleições suplementares ocorreram (21).

- Constatou-se um aumento do número de concorrentes nas eleições suplementares, na proporção de 8,89% em relação às eleições ordinárias.

Destacando para este fato a participação de vereadores que haviam sido eleitos nas eleições ordinárias.

- O perfil dos candidatos que tiveram maior sucesso no pleito suplementar se diferenciou pouco em relação às eleições ordinárias. Apenas na faixa etária teve mudança, sendo os eleitos mais novos, continuando o predomínio de candidatos do sexo masculino e com nível superior completo.

- Percebeu-se que 64,7% dos concorrentes do pleito suplementar participaram das eleições ordinárias, o que sugere que a participação no pleito suplementar é mais atrativa para este grupo de candidatos. Os candidatos deste grupo representaram 68,14% dos eleitos nas eleições suplementares.

- Do total de prefeituras, sejam conquistadas nas eleições ordinárias, sejam nas suplementares, a grande quantidade se concentrou em 3 partidos (PMDB, PSDB e PT), que juntos somam mais de 40% das prefeituras.

- Constatou-se que no “jogo de perde-ganha” o partido que mais perdeu prefeituras em termos de números absolutos foi o PSDB (7) e o que mais ganhou com as eleições suplementares foi o PT (7).

- O “sucesso na reconquista” de prefeituras entre os partidos, apresenta-se relativamente baixo percentualmente. Com exceção do PRTB (100%) e do PT (71,43%), os demais partidos ficaram abaixo de 50%.

Em relação às hipóteses testadas com os resultados apresentados neste capítulo, conclui-se:

A hipótese 1 admitia: “As eleições suplementares são mais concorridas do que as eleições ordinárias”. Os dados encontrados mostram que nos municípios onde tiveram eleições suplementares, o número de candidatos ao cargo de prefeito nas eleições ordinárias foi 281, enquanto que nas eleições suplementares o número de candidatos foi 306, com médias, respectivamente, de 2,51 e 2,71, o que indica que as eleições suplementares são mais concorridas, em termos de número de candidatos, do que as eleições ordinárias.

Colabora para a confirmação desta hipótese o fato de que nas eleições suplementares os vereadores eleitos nas eleições ordinárias poderem participar, devido ao baixo “custo” desta participação, uma vez que, se não obter êxito na disputa para o cargo de prefeito, o vereador (candidato) é reconduzido à Câmara Municipal.

Admitia a hipótese 2: “A preferência do eleitorado é pelos novos concorrentes, por não terem se envolvido no pleito anulado”. Esperava-se que pela propaganda negativa que um pleito anulado traz, isso contaminasse os candidatos que participaram do pleito anulado, causando dano à participação subsequente – efeito contágio. No entanto, dividindo os participantes das eleições suplementares em dois grupos: Os que participaram das eleições ordinárias e os que não participaram das eleições ordinárias, constatou-se que 69,9% dos candidatos eleitos haviam participado das eleições ordinárias e 30,1% dos candidatos não haviam participado.

A hipótese 3 admitia: “Os partidos políticos mantêm suas influências nos cenários locais”, mas esta hipótese não se confirmou. Analisando o sucesso de reconquista dos partidos políticos, percebeu-se que à exceção do PRTB que teve a determinação em 1 das prefeituras por ele conquistada e a reconquistou (100% de sucesso na reconquista) e do PT que teve determinação de eleições suplementares em 7 prefeituras por ele conquistadas e reconquistou 5 destas (71,4% de sucesso na reconquista), os demais apresentam percentual de sucesso abaixo de 50% - PP (40%), PSB (37,5%), PTB (33,3%), PSDB (29,2%), PMDB (23,5%), PDT (22,2%), PR (20%) e DEM (14,3%).

Destaca-se, no entanto, que a nível nacional as alterações na quantidade de prefeituras administradas pelos partidos políticos teve pouca alteração devido a dinâmica de perde-ganha de prefeituras.

Após estas conclusões passa-se ao capítulo seguinte, que se ocupará da análise das causas do que aqui apresentado.



## **CAPÍTULO IV – AS CAUSAS DA DETERMINAÇÃO DAS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES.**

A determinação de eleições suplementares está relacionada à constatação, por parte da Justiça Eleitoral – após questionamento de cidadãos ou atores ou instituições envolvidas no processo eleitoral – de práticas legalmente proibidas ou que extrapolam aos limites de suas permissibilidades, conforme determinação legal.

Desta forma, é preciso que as práticas verificadas pelos candidatos estejam de acordo com o que é determinado pela Constituição e legislações especializadas. Vale destacar que normalmente estes diplomas legais trazem determinações negativas, ou seja, aquilo que não se deve fazer; aquilo que é vedado, proibido durante o processo eleitoral.

Dentre as legislações, algumas inclusive já citadas anteriormente, que visam regular o processo eleitoral, está a Lei Complementar (LC) nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de inelegibilidade); a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das eleições) e a Lei Complementar (LC) nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), além da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral Brasileiro), além da própria Constituição Federal.

Neste capítulo serão apresentadas as causas que determinaram as eleições suplementares referentes às eleições majoritárias de 2012. As causas foram identificadas analisando os termos contidos no “assunto” das peças processuais disponíveis no site do TSE e os conteúdos destas referidas peças. A maioria das peças processuais analisadas foram Recursos Especiais Eleitorais (RESPE), além de Ações Cautelares (AC) e Agravo de Instrumento (AI), que serão aqui identificados genericamente como processos.

As hipóteses 4 (A principal causa determinante de novas eleições é a “Lei da Ficha Limpa”) e 5 (Quem mais aciona a Justiça Eleitoral contestando práticas e resultados eleitorais são os concorrentes (candidatos) prejudicados e/ou derrotados) foram testadas com os dados encontrados e apresentados neste capítulo.

Utilizando-se da lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011), foram solicitados ao TSE os processos para serem analisados. Alegou o TSE que não há nos seus sistemas, uma marcação para os resultados dos julgamentos, o que permitiria uma consulta rápida para saber quais estão relacionados às eleições

suplementares. Sinalizou o TSE que seria necessário olhar todos os registros, de todos os processos, decisão por decisão, o que excederia as determinações da lei de acesso à informação. No entanto, o TSE encaminhou a lista de todos os processos físicos que chegaram ao Tribunal referente às eleições de 2012.

A relação encaminhada pelo TSE totalizava 16.678 processos. Foi necessário separar então os que eram relacionados aos municípios que tiveram eleições suplementares e assim chegou-se ao número de 747 processos.

Destes 747 processos foram separados os relacionados aos cargos de prefeito e vice-prefeitos ficando desta forma com 534 processos. Estes processos foram então analisados, conforme os candidatos envolvidos na determinação das eleições suplementares. Alguns candidatos tinham mais de um processo relacionado a si para o período analisado.

Com base nos dados levantados foi possível elaborar a tabela 1 com as principais causas encontradas de determinação de eleições suplementares.

**TABELA 13: Principais causas de eleições suplementares.**

<b>Causas</b>	<b>Quant.</b>	<b>%</b>
Abuso de poder	46	30,5
Lei da Ficha Limpa	32	21,2
Captação ilícita de votos	29	19,2
Outras causas	44	29,1

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Este capítulo está dividido em 7 seções. Serão apresentadas as causas elencadas na tabela 1, abordando aspectos conceituais e aspectos de implicações jurídicas. Também serão apresentados alguns casos que ocorreram nas eleições de 2012; além de casos exemplares, um panorama das causas relacionando-as com partidos e estados onde ocorreram.

Como já apresentado anteriormente, no período analisado ocorreram 113 eleições suplementares, no entanto, a soma das causas apresenta uma quantidade maior (151). Como se verá adiante, isso ocorreu, pois em alguns casos de determinação de eleições suplementares, foram apresentadas mais de uma causa. Para esta pesquisa considerou-se todas. A captação ilícita de sufrágio, por exemplo,

é uma causa que aparece com maior incidência como segunda causa e não como primeira, como se vê na tabela 2 apresentada a seguir.

**TABELA 14: Distribuição das principais causas de eleições suplementares.**

Causas identificadas	1ª Causa	2ª Causa	3ª Causa	4ª Causa	Total
Abuso de poder econômico	28	1	-	-	29
Abuso de poder político	16	1	-	-	17
Indeferimento da candidatura com base na Lei da Ficha Limpa *	32	-	-	-	32
Captação ilícita de sufrágio	12	17	-	-	29
Conduta vedada a agente público	9	1	2	1	13
Indeferimento de candidatura - LC 64/1990	3	-	-	-	3
Indeferimento da candidatura do vice-prefeito	3	-	-	-	3
Indeferimento de candidatura - outros motivos	13	-	-	-	13
Uso indevido dos meios de comunicação social	1	3	2		6
Uso da máquina pública em campanha eleitoral.	1	-	1		2
Cassado pela Câmara - improbidade administrativa.	1	-	-	-	1
Cassação do diploma - Lei da Ficha Limpa.	2	-	-	-	2
<b>TOTAL</b>	<b>122</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>151</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

A tabela mostra que 23 casos de eleições suplementares tiveram 2 causas, 5 casos tiveram 3 causas para a determinação de eleições suplementares e 1 caso teve 4 causas apresentadas na parte “assunto” dos processos analisados. Com 1 causa esperava-se encontrar 113 casos, por ser a quantidade de eleições suplementares ocorridas no período analisado, no entanto, os dados mostram 9 causas a mais.

E por que isso? Em 9 casos o “assunto” trazia como causa o “abuso do poder político e econômico”. Nestes casos considerou-se como 9 incidências de abuso do poder político e 9 incidências de poder econômico.

Dentre os municípios que tiveram eleições suplementares, vale destacar que em 19 deles o candidato eleito estava disputando a reeleição. Analisando apenas os casos de reeleição, a principal causa encontrada foi o abuso de poder com incidência em 10 casos (52,6%); seguida pela Lei da Ficha Limpa com 4 incidência (21,1%).

Procurou-se saber, durante a pesquisa, quem tomava a iniciativa para propor ação alegando alguma irregularidade nas eleições ordinárias. Semelhante ao que aconteceu com a quantidade das causas, a quantidade de propositores de ação supera o número de eleições suplementares, pois em cada caso, pode ter mais de um propositor.

Assim, em 58% das ações figura a coligação vencida como proponente; em 47% figura o Ministério Público Eleitoral (MPE) e em 38% das ações figura o candidato que havia ficado em segundo lugar nas eleições ordinárias ou seu partido. Percebe-se que as contestações são feitas com maior frequência por aqueles que diretamente se sentem prejudicados por irregularidades nos pleitos ordinários.

Com base na tabela 14, passa-se neste ponto a analisar as principais causas de determinação de eleições suplementares referentes às eleições majoritárias de 2012.

#### **4.1- Abuso de Poder**

Na legislação brasileira encontra-se a expressão “abuso de poder”, assim como as sanções para os que a praticam. No entanto, não é apresentado explicitamente o conceito dessa expressão, ou seja, não há um conceito legal para “abuso de poder” (DI PIETRO, 2003).

Em sentido amplo, a palavra “abuso” pode ser entendida como mau uso ou o uso além dos limites estabelecidos. Assim, constata-se o abuso quando “ultrapassa-se o padrão normal de comportamento, realizando-se condutas que não guardam relação lógica com o que normalmente ocorreria ou se esperaria que ocorresse” (GOMES, 2012, p.220).

Corroborando com o entendimento de Gomes (2012) as lições de Francisco Amaral, para quem o “abuso” é o exercício de um direito, pelo seu titular, fora dos limites e em desacordo com sua finalidade social (AMARAL, 2000).

Na falta de um conceito explícito na legislação para o “abuso de poder”, adota-se aqui a definição de abuso de poder apresentada no site do TSE. Admite-se então que “abuso de poder é a imposição da vontade de um sobre a de outro, tendo por base o exercício do poder, sem considerar as leis vigentes”<sup>33</sup>.

Porém, importante uma ressalva quanto ao uso desta definição, pois a composição do tribunal muda com o tempo e isso pode fazer com que este conceito, hoje adotado, venha a ser modificado. Sobre este fato diz D’Azevedo:

O elemento complicador é que em razão da falta de conceito legal, já que a norma sequer define os fatos que constituem abuso, tem sido o Judiciário, caso a caso, o intérprete da atuação dos partidos, coligações e candidatos se ela ocorreu dentro do espaço de licitude “previsto” na norma, entretanto dada a peculiaridade da investidura por mandato nos Tribunais Regionais Eleitorais e no Tribunal Superior Eleitoral não há linearidade de entendimentos em determinado sentido, estando os precedentes sujeitos a variação na mesma proporção que a modificação da composição das cortes eleitorais (D’AZEVEDO, 2016, p.41).

Quando se fala de abuso de poder, fala-se de um “gênero” que possui o abuso do poder político e o abuso do poder econômico como “espécies”. Santos diz que “o abuso de poder econômico, assim como o abuso do poder político, são faces do chamado abuso de poder” (SANTOS, 2008, p.39).

Generalizados (...) sob a expressão abusos nas eleições: o abuso de poder político e econômico, a utilização indevida dos meios e veículos de comunicação, a captação ilícita de sufrágio, bem como a prática qualquer outra conduta que de alguma forma venha a quebrar a igualdade de condições entre os candidatos e interferir na vontade do eleitor (...) (DEMETERCO NETO, 2008, p.14).

Embora Demeterco Neto coloque a captação ilícita de sufrágio e a utilização indevida dos meios e veículos de comunicação como espécies do gênero abuso de poder, as decisões dos tribunais tratam essas práticas separadamente. No entanto,

---

<sup>33</sup>Disponível em < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>>

isso não derruba o entendimento de que o abuso de poder político e o abuso de poder econômico são espécies do gênero abuso de poder.

A Constituição Brasileira de 1988 deixou claro que a repressão aos abusos de poder nas eleições tem como objetivo assegurar a regularidade e legitimidade do processo eleitoral<sup>34</sup>. Outros diplomas legais também procuram repreender os abusos de poder nas eleições para se alcançar o mesmo objetivo.

As práticas de abusos de poder nas eleições “geram a ilegitimidade da representação política e comprometem o sistema democrático brasileiro” (DEMETERCO NETO, 2008, p.28). Ou seja, os representantes eleitos para os mandatos eletivos não possuem legitimidade para a representação, pois não estão representando o povo, mas a si mesmos e a seus interesses, uma vez que o processo de escolha ocorreu de forma irregular e viciosa.

Segundo Garcia (2006) os abusos nas eleições podem ser verificados sempre que um candidato, ainda que no exercício de um direito seu, causar desequilíbrio na igualdade de condições entre os concorrentes, e assim comprometer a interdependência entre a vontade popular e o resultado das urnas.

Passa-se a partir daqui a analisar separadamente estas duas faces do abuso de poder: abuso de poder econômico e abuso de poder político.

#### 4.1.1 – Abuso de poder econômico

Conforme entendimento de Caramuru Afonso Francisco, não há como negar a importância do poder econômico nas eleições. Francisco diz que a participação do poder econômico é, “não só inafastável, como também algo legítimo e que deve ser preservado numa sociedade que se queira democrática” (FRANCISCO, 2002, p.12).

Neste sentido afirmou D’Azevedo:

É inegável que o poder econômico e o poder político influenciam o processo eletivo. São fatos inerentes à vida social. Não pode o direito simplesmente excluí-los do jogo político, mesmo porque, são fatos sociologicamente apreendidos (...) (D’ AZEVEDO, 2016, p.37).

<sup>34</sup> Constituição Federal. Art. 14, § 9º: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Ilusório e irreal que o poder econômico se mantenha dissociado do processo eleitoral. No entanto, o que se procura é que este poder econômico não seja o determinante do resultado das eleições, estando sua atuação além dos limites estabelecidos na legislação e, conseqüentemente, promovedor de desequilíbrio ilegal na disputa eleitoral.

Leciona Francisco que haverá “abuso do poder econômico, sempre que forem utilizados recursos em favor de candidatos e partidos políticos fora das normas legais que forem estabelecidas” (FRANCISCO, 2002, p.14). Esse entendimento está de acordo com o que leciona Pedro Roberto Decomain. Define o autor que o abuso de poder econômico é:

O emprego de recursos produtivos (bens e serviços de empresas particulares, ou recursos próprios do candidato que seja mais abastado), fora da moldura para tanto traçada pelas regras de financiamento de campanha constantes da Lei nº 9.504/97, com objetivo de propiciar a eleição de determinado candidato (DECOMAIN, 2004, p.163).

Santos (2008) destaca que o conceito de abuso de poder econômico ultrapassa os limites estabelecidos na Lei de Eleições quanto ao financiamento de campanha, pois pode se manifestar nas mais diversas situações e das mais variadas formas.

Garcia (2006) apresenta as formas mais comuns de abuso de poder econômico. Segundo o autor são elas:

- a) Utilização indevida de transporte nas eleições<sup>35</sup>.
- b) Recebimento e utilização indevida de doações oriundas de entidades proibidas de doarem<sup>36</sup>.
- c) Realização de gastos eleitorais em montante superior ao declarado<sup>37</sup>.
- d) Utilização de numerário e serviços do próprio candidato, sem incluí-los no montante dos gastos eleitorais<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Lei 6.091/1974.

<sup>36</sup> Art. 24 da Lei 9.504/97.

<sup>37</sup> Arts. 18 e 25 da Lei 9.504/97.

<sup>38</sup> Art. 20 da Lei 9.504/97.

Os exemplos a seguir de casos de determinação de eleições suplementares baseados no abuso de poder econômico reforçam o entendimento de Garcia (2006).

No município de Água Boa (MG) foi determinada a realização de eleições suplementares, pois o prefeito e o vice-prefeito teriam realizado transporte irregular de eleitores, além da distribuição de cervejas a eleitores, em evento realizado na frente do comitê eleitoral dos então candidatos a prefeito e a vice-prefeito, assim como a distribuição de comida e bebida a eleitores em um estabelecimento comercial da cidade.

A prefeita reeleita e o vice-prefeito do município de Cambira (PR) também foram cassados por abuso de poder econômico por causa de distribuição de combustível. Na declaração de gastos da campanha constavam 80 veículos contratados ou de colaboradores a disposição da campanha, mas em busca e apreensão em um posto de abastecimento de combustível da cidade, foram encontrados 707 vales de combustível, utilizados por quase 600 veículos.

Já no município de Inácio Martins (PR) o prefeito e o vice-prefeito tiveram seus mandatos cassados por abuso do poder econômico, caracterizado pelo fato de ambos não prestarem regularmente as contas eleitorais. Constatou-se que os gastos da campanha foram maiores do que o declarado, pois na prestação de contas omitiram-se os gastos com pagamento de mais de 15 cabos eleitorais, material impresso de campanha e contabilização de doações de material gráfico para os candidatos proporcionais de sua coligação. O prefeito cassado também cometeu irregularidade ao colocar recursos próprios de suas vendas de erva mate e de um terreno de sua propriedade, sem declará-los inicialmente.

Também em relação à prestação de contas com gastos aquém dos que realmente foram realizados, em Americana (SP) os candidatos declararam despesa com gráfica indicando pagamento de R\$ 2,00 por exemplar impresso, em um total de R\$ 150 mil. Porém, a gráfica apresentou notas fiscais com valor de R\$ 4,66 por exemplar, aumentando a despesa total para R\$ 350 mil, uma diferença de preços informados da ordem de R\$ 200 mil. O TRE considerou que houve indícios de “caixa dois”, caracterizando a irregularidade eleitoral.



#### 4.1.2 – Abuso de poder político

O termo “poder político” tem relação direta com o desempenho de determinada função pública por um agente público. Porém, ressalta-se que não é toda e qualquer função pública que confere ao agente público o poder político. Sato e Souza dizem que são somente “aquelas funções que efetivamente atribuem prerrogativas de escolha e tomada de decisão ao sujeito no caso concreto” (SATO e SOUZA, 2008, p.61).

Sobre o abuso deste poder, Costa o define como sendo “o uso indevido de cargo ou função pública, com finalidade de obter votos para determinado candidato. Sua gravidade consiste na utilização do *múnus* público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade” (COSTA, 2002, p. 478).

O “abuso de poder político” pode ser então compreendido como a extrapolação do uso legítimo das prerrogativas conferidas aos agentes públicos para o regular desempenho de seus deveres institucionais em favor do interesse coletivo e em consonância com os princípios que regem a administração pública, agregando-se sobremaneira ao conceito de “abuso” a necessária concorrência de motivos particulares em auferir vantagem em benefício próprio ou de outrem envolvido na disputa eleitoral (SATO e SOUZA, 2008, p. 62).

Visando coibir o abuso de poder político, procura-se evitar que os agentes públicos que estejam na condição de detentores do poder político utilizem-se de suas prerrogativas para favorecerem a si ou a outrem na disputa eleitoral.

Destaca-se que para configuração do abuso do poder político, não é necessário que o agente que cometeu as práticas abusivas tenha se sagrado vencedor das eleições, ou seja, não é necessária a demonstração da conexão entre a prática abusiva e o resultado favorável do pleito.

Para configurar o “abuso” exige-se, apenas, a demonstração de que as condutas irregulares tenham tido a capacidade hipotética ou a potencialidade de influenciar o eleitorado, independente do resultado apurado ao final, demonstrando-se apenas a interferência negativa de práticas ilícitas na “normalidade” esperada no desenrolar do processo eleitoral, tornando “ilegítimo” o resultado do pleito (SATO e SOUZA, 2008, p. 64).

A compreensão do abuso de poder político relaciona-se diretamente com o art. 73 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), pois ali estão elencadas as condutas que

se praticadas e tiverem o potencial de influenciar no resultado do pleito, caracterizarão o referido abuso.

Apresentam-se aqui algumas condutas vedadas e possíveis de caracterizar o abuso de poder político, conforme a Lei das Eleições:

- a) Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública.
- b) Usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas.
- c) Ceder servidor público ou empregado da administração pública, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato;
- d) Fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público.
- e) Nomear, contratar, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, transferir ou exonerar servidor público nos três meses que o antecedem as eleições.
- f) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, salvo os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente e para atender situações de emergência e de calamidade pública nos três meses que antecedem o pleito.
- g) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito.
- h) Fazer revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.
- i) Realizar inaugurações nos três meses que antecederem as eleições, com shows artísticos pagos com recursos públicos.
- j) Comparecer o candidato, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Em Figueirão (MS) o prefeito reeleito foi cassado por abuso de poder político porque ele efetuou contratação irregular de servidores sem concurso público ou processo seletivo simplificado. Também em Araripe (CE) os diplomas do prefeito e

do vice-prefeito foram cassados por abuso de poder político por contratação de servidores públicos no período vedado por lei.

No município de Santana de Cataguazes (MG) o abuso de poder político se caracterizou quando o ex-prefeito distribuiu, de forma aleatória, cheques emitidos pelo município, para pagamento de serviços não prestados diretamente à prefeitura, visando beneficiar os candidatos a prefeito e a vice-prefeito por ele apoiados e que foram eleitos.

O uso de recursos públicos de forma desproporcional em campanha publicitária para promover a candidatura do então prefeito de Natividade (RJ) e prejudicar o seu adversário, caracterizou o abuso de poder político relacionado à campanha publicitária, levou à cassação do prefeito e determinação de eleições suplementares. Também em Ibaté (SP) constatou-se a realização de propaganda institucional em período vedado e excesso de gastos com publicidade institucional.

Já em Taipás de Tocantins (TO) o candidato à reeleição realizou propaganda institucional em período vedado, além de realizar a contratação de servidores temporários e realização de pagamentos a pessoas que não trabalharam para o município, o que caracterizou o abuso de poder político.

## **4.2. Lei da Ficha Limpa**

A Lei da “Ficha Limpa” nasceu em 2010 por iniciativa popular (uma forma de participação popular estabelecida na Constituição Federal). Anos antes havia sido iniciada a Campanha Ficha Limpa, por iniciativa do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). A campanha surgiu em função de manifestações de diversos setores da sociedade, pedindo maior rigor nos critérios de registro de candidaturas políticas e no combate à corrupção.

A chamada Lei da “Ficha Limpa” é, na verdade, a Lei Complementar (LC) nº 135 de 2010, que altera algumas questões da Lei Complementar (LC) nº 64, de 1990. A LC nº 64 é a lei que disciplina as condições, os motivos e as situações em que uma pessoa não poderá se eleger para um cargo público. A LC nº 135/2010, como já dito, trouxe mais rigidez às regras já existentes, além de trazer outras exigências.

A Constituição Federal de 1988 traz as condições de elegibilidade<sup>39</sup>. Dentre estas condições destaca-se “o pleno exercício dos direitos políticos”. Esta condição está intimamente relacionada à Lei da “Ficha Limpa”, pois o pleno exercício dos direitos políticos deixa de existir quando houver, dentre outras circunstâncias, sentença criminal condenatória transitada em julgado e improbidade administrativa, circunstâncias apresentadas na referida lei.

A Campanha Ficha Limpa iniciou a coleta de assinaturas em 2008. Era necessário alcançar mais de 1,3 milhões de assinaturas para que o projeto fosse levado ao Congresso Nacional, pois a Constituição<sup>40</sup> exige a assinatura de 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco unidades da federação, para se propor uma lei de iniciativa popular. Além disso, dispõe ainda que em cada uma dessas unidades, devem ser recolhidas assinaturas equivalentes a 0,3% da população eleitoral local.

O objeto da campanha apresentou-se alinhado com o anseio da população, de forma que em poucos meses o projeto foi levado ao então presidente da Câmara de Deputados, hoje Presidente da República, Michel Temer. Na ocasião, mesmo depois de entregue, o número de assinaturas continuou aumentando.

Após seguir todo o processo de tramitação legislativa no Congresso Nacional, a lei foi aprovada na Câmara dos Deputados. Dos 513 deputados, 390 estavam presentes na sessão que aprovou o texto-base do Projeto de Lei, sendo que 388 votaram a favor do projeto. O presidente da Câmara não votou por impedimento regimentar e somente um deputado do PMDB-GO votou contra, mas se justificou alegando que, cansado, errou ao digitar seu voto.

No senado o projeto foi votado com a presença de 76 senadores e todos os senadores presentes votaram aprovando o texto do projeto. Após o trâmite nas duas

<sup>39</sup> Constituição Federal, art. 14 §§ 3º e 4º:

[...] São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos [...]

<sup>40</sup> Constituição Federal, art. 61, § 2º.

Casas Legislativas, em 4 de maio de 2010 ocorreu a sansão do chefe do Poder Executivo, o então Presidente Lula.

Surgiram discussões sobre a aplicabilidade da Lei da “Ficha Limpa” já nas eleições daquele ano. A questão foi levada ao STF e após empate no plenário do STF, que na ocasião estava com 10 ministros, decidiu-se que a lei valeria para as eleições daquele ano. Desta forma, outros recursos chegaram ao STF e com a posse do 11º ministro, este votou pela não aplicação da lei nas eleições de 2010, desempatando a questão. Desta forma, a primeira eleição em que a Lei da “Ficha Limpa” passou a valer foi a eleição de 2012.

A Lei da “Ficha Limpa” apresenta as condições em que os políticos que cometeram determinadas práticas ficam impedidos de concorrer nas eleições, ou seja, ficam inelegíveis. São considerados inelegíveis conforme a referida lei:

- a) os que tenham decisão transitada em julgado na Justiça Eleitoral em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político.
- b) os que foram condenados com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o meio ambiente e a saúde pública; crimes eleitorais, com pena privativa de liberdade; crime de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos, dentre outros.
- c) os que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente.
- d) os que foram condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma.
- e) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

- f) os que foram excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional.
- g) os que foram condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade.
- h) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial.
- i) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral.

Após analisar os processos que deram causa às eleições suplementares no período pesquisa, foi possível verificar os dispositivos da Lei da “Ficha Limpa” que fundamentaram estes processos. Dos 32 casos envolvendo a referida lei, os de maior incidência estão relacionados às contas rejeitadas por irregularidades insanáveis, relativas ao exercício de cargos ou funções públicas dos candidatos<sup>41</sup>. Foram 12 ocorrências relacionadas a este tema representando 37,5%.

Além desta causa relacionada à Lei da “Ficha Limpa”, também foram encontrados casos relacionados à condenação por crimes elencados na própria lei com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado (21,9%)<sup>42</sup>, seguida pela condenação por crimes eleitorais, também com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral (15,6%)<sup>43</sup>.

Conforme apresentado, em 2012 muitas candidaturas foram impugnadas (registros indeferidos) por terem os candidatos suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas. A rejeição ocorre quando “são constatadas omissão de dever de prestar contas; gestão ilegal, ilegítima ou antieconômica, ou ainda infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário, desfalque ou desvio de dinheiro público” (CAGNI, 2016, s.p.).

---

<sup>41</sup> LC 135/2010, art. 2º, alínea “g”.

<sup>42</sup> LC 135/2010, art. 2º, alínea “e”.

<sup>43</sup> LC 135/2010, art. 2º, alínea “j”.

A competência dos Tribunais de Contas para reprovar contas de gestores, impedindo-as assim de concorrerem e tornando-os inelegíveis, foi questionada desde o início da aplicação da Lei da “Ficha Limpa”. No ano de 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) enviou ao TSE cerca de 6.700 nomes de gestores públicos que tiveram as contas rejeitadas pelos tribunais de contas, o que impactaria grandemente às eleições daquele ano (CAGNI, 2016).

No entanto, em 2016 o STF realizou julgamento de Recursos Extraordinários onde discutiram qual o órgão competente – Câmara de Vereadores ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de prefeitos, e se a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas geraria inelegibilidade (nos termos da Lei da “Ficha Limpa”), em caso de omissão do Poder Legislativo municipal.

Por maioria de votos decidiu o STF que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo. Cagni (2016) afirma que a decisão do STF liberou a candidatura de pelo menos 80% dos políticos que estavam inelegíveis pela Lei da Ficha Limpa para concorrerem às eleições de 2016. Também decidiram os ministros do STF que em caso de omissão da Câmara Municipal o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade.

Muitos juristas e órgãos como a OAB criticaram a decisão do STF alegando que sendo das Câmaras de Vereadores a decisão sobre a rejeição das contas dos gestores públicos municipais, esse dispositivo da Lei da “Ficha Limpa” fica sem eficácia, pois diversas contas são reprovadas pelos tribunais de contas (avaliação técnica), mas aprovadas pelas Câmaras Municipais (avaliação política).

Em Bonito (MS) o candidato eleito teve suas contas julgadas desaprovadas em função de despesas efetuadas com recursos do Fundo Nacional de Saúde - FNS, sem a devida comprovação, quando administrador público. A decisão proferida pelo TCU acerca da gestão dos recursos do FNS destinados ao SUS transitou em julgado, sem adequada explicação ou correção das irregularidades apuradas. Considerou-se que ao deixar de repassar no prazo legal os valores públicos, o candidato (gestor de gasto público) causou dano ao erário e violou os princípios da administração pública. Entendeu-se que o candidato praticou ato doloso de improbidade administrativa, de natureza insanável.

O candidato a prefeito em Santana de Parnaíba (SP) teve seu registro de candidatura negado pela Justiça Eleitoral por ter o Tribunal de Contas rejeitado suas contas quando o mesmo era presidente da Câmara dos Vereadores. O candidato realizou despesas com refeições, desprovidas de motivação a demonstrar o interesse público. Também realizou despesas com a participação de 08 vereadores em congresso no Guarujá, infringindo o princípio da economicidade. Além da inelegibilidade, o candidato na ocasião foi condenado a ressarcimento aos cofres municipais.

A condenação pelo crime de adulteração de combustível fez com que o TRE/SP, no município de Fernão (SP), negasse o registro de candidatura do candidato a prefeito. Entendeu o Tribunal que o crime por ele realizado consistia em crime contra a economia popular, assim como também à ordem econômica, pois ele havia sido condenado por revender combustível em desacordo com as especificações técnicas – comercializou gasolina com percentual de álcool acima do estabelecido pela Agência Nacional de Petróleo (ANP). Desta forma o candidato foi enquadrando nas hipóteses de inelegibilidade prevista na Lei da “Ficha Limpa”.

No município de Flores de Goiás (GO) o candidato concorreu com seu registro de candidatura *sob judice*, por ter sido cassado em ação de investigação judicial eleitoral, relativa ao pleito de 2004. O candidato por ter infringido na época a determinação legal contida na Lei de Eleições, comparecendo, dentro do período dos 3 (três) meses que antecederam às eleições, em inaugurações de obras públicas, o que caracterizou para o Tribunal desequilíbrio na disputa entre os concorrentes. Em decorrência destes fatos relacionados ao pleito de 2004, decidiu o Tribunal pela incidência da inelegibilidade do candidato.

### **4.3. Captação ilícita de sufrágio.**

Sufrágio significa aprovação, apoio. José Jairo Gomes (2012) ao conceituá-lo, afirma que “o sufrágio traduz o direito de votar e de ser votado, encontrando-se entrelaçado ao exercício da soberania popular” (p.39).

A ilicitude está relacionada ao sufrágio, operacionalizado através do voto, por isso é tão comum o uso da expressão “compra de votos”. A compra de votos, como



é popularmente conhecida a captação ilícita de sufrágio, sempre foi prática observada no Brasil, desde o início da República.

A história mostra que no início da República, os chamados “coronéis”, utilizavam seu poder econômico para obrigar, inclusive com uso de violência, que eleitores do seu “curral eleitoral” votassem nos candidatos apoiados por eles. Essa prática ficou conhecida como “voto de cabresto”.

Hoje não se tem a figura do coronel, como no início da República, mas observam-se políticos e seus apoiadores utilizando-se de seu poder econômico e da máquina pública para corromper a vontade dos eleitores, visando determinar ilicitamente o resultado das urnas.

No processo de evolução jurídica e busca de um processo eleitoral mais justo, onde se respeita o princípio da igualdade, que adveio o art. 41-A da Lei nº 9.504/97, trazendo a definição e possíveis sanções à prática por ele denominada “captação ilícita de sufrágio”.

(...) constitui captação ilícita 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 mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar 64, de 18.05.1990 (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Por óbvio que a captação de votos é o principal objetivo de uma campanha eleitoral, para que um candidato conquiste o cargo político desejado. Porém, o convencimento dos eleitores deve ser feito dentro dos limites legais estabelecidos.

Costa afirma que, “o convencimento dos eleitores não pode ser feito de qualquer modo, por meio de técnicas e formas que quebrem o equilíbrio da disputa entre os candidatos e que viciem a vontade livre e soberana dos cidadãos votantes” (COSTA, 2007, s.p.), estabelecendo assim a captação ilícita de sufrágio.

Sobre o art. 41-A da Lei nº 9.504/97, Luiz Eduardo Vidigal Lopes da Silva afirma que “o que se veda é a mercantilização do voto, o aliciamento da vontade popular, para os quais a consequência imediata é o descredenciamento como candidato” (SILVA, 2008, p.82).

Para a caracterização da captação ilícita de sufrágio o Tribunal Superior Eleitoral tem exigido a presença de três elementos: a prática de uma ação (doar,

ofertar, prometer ou entregar); a existência de uma pessoa física (o eleitor); e o resultado a que se propõe o agente, que é a obtenção do voto (COSTA, 2007).

Analisando o art. 41-A da Lei nº 9.504/97 fica evidente que apenas a oferta ou promessa de qualquer bem ou vantagem ao eleitor basta para a se configurar a infração à norma em análise.

À incidência da norma basta a promessa ou o oferecimento de vantagem de qualquer natureza. A entrega ou a consumação do benefício prometido apenas qualifica o fato ilícito, vez que a prova da sua ocorrência fica mais facilitada. Todavia, o simples aliciamento da vontade do eleitor através de promessa de futura vantagem, em troca de votos, já é ato ilícito punível (COSTA, 2007, p.316).

Destaca-se ainda que a manifestação positiva do eleitor, aceitando as ofertas ou as promessas do candidato em troca do voto, torna-se irrelevante. Também não é necessária a comprovação de que o eleitor beneficiado (ou apenas aliciado) pela vantagem tenha efetivamente votado no candidato.

Importante diferenciar a captação ilícita de sufrágio e o abuso de poder econômico e/ou político. Nos casos de abuso de poder, seja econômico, seja político, “exige-se prova de que as vantagens pessoais prometidas tenham potencialmente capacidade de alterar o resultado do pleito” (SILVA, 2008, p.86).

Nos casos de captação ilícita do sufrágio, como já dito, “a norma não exige que eleitor obtenha de fato a vantagem pessoal prometida pelo candidato. Para ocorrer, basta a promessa da vantagem que vise à captação do voto” (SILVA, 2008, p.86).

Em Cabeceiras (GO) de acordo com o TRE-GO, o prefeito e o vice-prefeito foram cassados em função da prática de captação ilícita de sufrágio, configurada pela distribuição de cestas básicas, doação de combustível e concessão de gratificações a servidores municipais em troca de votos de eleitores.

Em Tabatinga (SP) a captação ilícita de sufrágio caracterizou-se pela doação de dinheiro para a reconstrução do forro da Igreja Mundial de Tabatinga/SP; entrega de cestas básicas, medicamentos, além de adiantamento de exames médicos pelo SUS, pagamento de estufa, freezer, churrasco e abastecimento de veículos para eleitores, tudo com a finalidade de obtenção de votos.

Em Jardim (MS) apreensão de cadastros com nome e endereço de eleitores, junto com publicidade eleitoral e listas de valores dos produtos alimentícios, além de depoimentos testemunhais, mostraram entregas de benefícios a eleitores em troca

de voto. Como prova também foi mostrado que o candidato fez diversas visitas com dono do supermercado às residências de eleitores, demonstrado o fim de realizar a prática de captação ilícita de sufrágio, ofertando cesta básica.

Em Pedra Grande (RN) foi acusado de pagar pela perfuração de poço d'água na propriedade de um eleitor. Analisando a movimentação bancária do eleitor, conclui-se que ele não teria como pagar o valor do serviço de perfuração confirmando a denúncia. Isso com fim de captar o voto deste eleitor e de seus familiares.

#### **4.4. Outras causas**

Como já destacado anteriormente, e apresentado na tabela 2, além das causas aqui apreciadas, outras formam observadas e que apesar de terem menos ocorrências do que as outras merecem algumas considerações, o que se passa a fazer a partir de agora.

##### **4.4.1 – Conduta Vedada aos Agentes Públicos**

A primeira destas causas analisada aqui é a “conduta vedada aos agentes públicos”. Alguns candidatos tiveram seus registros impugnados ou foram cassados, por cometerem condutas que são vedadas, proibidas, conforme o art. 73 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

Merece inicialmente a consideração de quem é agente público. A própria lei no § 1º do art. 73<sup>44</sup>, traz a definição e de acordo com esta definição, são considerados agentes públicos o Presidente da República, os Governadores dos Estados ou do Distrito Federal, os Prefeitos Municipais, o Vice-Presidente da República, os Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, os Vice-Prefeitos, os ministros de Estado, os secretários de Estado e do Distrito Federal, os secretários municipais, todos os funcionários públicos em sentido estrito, quer sejam

---

<sup>44</sup> "Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional".

do governo federal, quer dos governos estaduais ou do Distrito Federal, quer dos governos municipais, e de quaisquer dos seus poderes, assim como dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos (DECOMAIN, 2000).

Também são agentes públicos, para os fins da referida lei, todos os servidores das autarquias e todos os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista. Consideram-se ainda agentes públicos todos os servidores ou empregados das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, ainda que essas fundações tenham caráter de direito privado; os integrantes de todos os conselhos de governo, sejam federais, estaduais, do Distrito Federal, ou municipais, mesmo que não sejam servidores ou empregados públicos em sentido estrito. Enfim, qualquer pessoa que, mesmo temporariamente ou sem remuneração exerça uma atividade pública, é considerado agente público para os fins previstos nessa lei (DECOMAIN, 2000).

Como já dito anteriormente, muito das condutas vedadas podem caracterizar também abuso de poder político (e até mesmo econômico). O que difere é que nos casos de abuso de poder, faz-se necessário apurar a potencialidade que a conduta tem de interferir no resultado do pleito; mas na apuração da irregularidade “conduta vedada por agentes públicos”, basta a confirmação da realização da prática para que incida sobre o agente as penalidades previstas na lei.

Cometendo estes agentes as condutas vedadas no art. 73 e seguintes da Lei 9.504/97, além da suspensão imediata do ato e do pagamento de multa, determina a referida lei que sendo o violador candidato, ficará o mesmo sujeito também à cassação do registro de sua candidatura ou do seu diploma, caso tenha obtido sucesso na eleição.

No município de Soledade (PB) o candidato à reeleição (e que foi reeleito) compareceu à inauguração de obra pública de reforma com instalação de refletores na arena esportiva do município a menos de 15 (quinze) dias das eleições. Nesta mesma ocasião foi realizado espetáculo futebolístico com time de futebol conhecido nacionalmente como "Treze" o qual “coincidentemente” era o número que identificava o candidato (e seu partido na época). Violou, assim, a determinação expressa na Lei das Eleições, configurando a conduta vedada a agente público, a

saber, comparecer, nos 3 (três) meses que antecedem o pleito, à inauguração de obras públicas<sup>45</sup>.

Em Fortaleza dos Valos (RS) o Tribunal entendeu que se configurou a prática de condutas vedadas a agentes públicos, ao ser comprovado a distribuição de bens e serviços por meio de plano habitacional desenvolvido pela Administração Municipal, em ano eleitoral, assim como o uso promocional desse benefício na propaganda eleitoral<sup>46</sup>. Em sua defesa foi apresentada a alegação de que se tratava apenas da continuidade de um programa no âmbito do Município, porém esta teoria da defesa não foi aceita e novas eleições foram determinadas para o município.

#### 4.4.2 – Desincompatibilização

Outra causa identificada como determinante de eleições suplementares nas eleições de 2012 foi a chamada desincompatibilização. Estabelece a legislação que o cônjuge e os parentes consanguíneos até o segundo grau dos chefes do executivo, no mesmo território em que estes chefes atuam, são inelegíveis, salvo se estes chefes do executivo se afastarem de seus respectivos cargos até 6 meses antes das eleições<sup>47</sup>.

No município de Biquinhas (MG) o Tribunal considerou inviável a reeleição de prefeito que mantém união estável com a ex-prefeita eleita do mesmo Município no mandato imediatamente anterior, alegando que é vedado o exercício de mais de dois mandatos consecutivos no Poder Executivo por membros da mesma família.

A inelegibilidade reflexa do cônjuge também foi causa de determinação de novas eleições no município de Almirante Tamandaré do Sul (RS). O prefeito que tentava a reeleição era casado com uma candidata que havia sido eleita, mas que não exerceu o mandato efetivamente porque fora cassada. O candidato argumentava que pelo fato da esposa ter sido cassada sem ter exercido o mandato, não haveria de se falar em terceiro mandato. Porém, este entendimento não foi

---

<sup>45</sup> Art. 77 da Lei 9.504/97.

<sup>46</sup> Art. 73, IV da Lei 9.504/97.

<sup>47</sup> Constituição Federal, 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.

seguido pelo TSE, que indeferiu o registro de candidatura do então prefeito, ocasionando a realização de eleições suplementares.

Vale dizer que a inelegibilidade reflexa não decorre diretamente da pessoa detentora de cargo eletivo, mas em face de grau de parentesco com a pessoa anteriormente ocupante do cargo eletivo.

#### 4.4.3 – Uso indevido dos meios de comunicação

Dentre as causas de eleições suplementares, destaca-se ainda o uso indevido dos meios de comunicação. Essa causa remete à ideia de propaganda eleitoral. Pessuiti e Buzato (2008) afirmam que no “processo eleitoral a ‘propaganda eleitoral’ tem um papel preponderante” (p.95). Os autores afirmam ainda que a propaganda eleitoral tem como fim específico a captação de votos dos eleitores para a ocuparem um cargo público eletivo (PESSUITI e BUZATO, 2008).

A propaganda eleitoral é detalhadamente regulada. Esse cuidado objetiva a preservação da igualdade de condições entre os concorrentes do pleito.

Em Bela Vista (MS) teve a determinação de eleições suplementares, pois se caracterizou o uso frequente e ostensivo de jornal eletrônico com finalidade eleitoral, pois claramente realizava a promoção do candidato a prefeito eleito em detrimento aos demais candidatos. A responsabilidade do candidato se caracterizou porque era o mesmo que enviava o conteúdo para a divulgação e também por não tomar nenhuma atitude para impedir a divulgação do jornal, entendeu o Tribunal que havia o consentimento do candidato.

No município de Barra do Piraí (RJ) nas eleições ordinárias o candidato a prefeito foi acusado do uso indevido dos meios de comunicação. Constatou-se que a candidatura e a agenda de campanha do candidato acusado tinham espaço, em periódico de circulação na cidade, não sendo observado espaço semelhante para os demais candidatos. Percebeu-se a forma desigual com que se foca, positivamente, uma candidatura (candidato eleito), e se denigre as pessoas integrantes da outra (candidatos derrotados), restando evidente o uso indevido dos meios de comunicação.

O referido jornal é distribuído gratuitamente, com uma tiragem de cinco mil exemplares, revelando-se de alcance significativo no município. Ainda que não

financiado pelos candidatos, o periódico foi deliberadamente utilizado como meio de propaganda política. Em emissora de rádio pertencente a um Grupo empresarial, cujo dono tenha relação de parentesco com o vice-prefeito do candidato envolvido na irregularidade, às vésperas das eleições chamava os ouvintes a apostarem no jacaré, que é representado pelo número 15 no jogo do bicho, “coincidentemente” o número da legenda do candidato afastado por uso indevido dos meios de comunicação.

O uso indevido dos meios de comunicação foi também causa de determinação de eleições suplementares em Rolândia (PR). O uso indevido foi caracterizado pelo número excessivo de materiais jornalísticos em favor do Prefeito que disputava a reeleição. A tiragem deste periódico é de doze mil exemplares mensais no município que conta com menos de 45.000 eleitores, o que mostra relevância em relação ao poder de alcance das informações divulgadas no periódico. Demonstrou-se a ingerência do Prefeito no jornal através de financiamento indireto, com recursos públicos, também caracterizando que, embora pudesse evitar a irregularidade do periódico quanto à propaganda irregular, não o fez.

Além destas principais causas aqui abordadas, vale destacar que outras também foram identificadas, conforme foi apresentado na tabela 14.

#### **4.5. Panorama das causas.**

Após o levantamento das causas de determinação de eleições suplementares referentes às eleições 2012, foi possível estabelecer um panorama das causas associando-as aos partidos políticos e aos estados onde ocorreram.

A tabela 15 apresentada a seguir, traz a relação entre os partidos políticos que deram causa às eleições suplementares e as principais causas que foram abordadas neste capítulo.

**TABELA 15: Relação entre as principais causas de eleições suplementares e por partido político.**

PARTIDOS	Abuso de poder econômico	Abuso de poder político	Indeferimento da candidatura com base na Lei da Ficha Limpa	Captação ilícita de sufrágio	Conduta vedada a agente público	Indeferimento de candidatura – Desincompatibilização	Uso indevido dos meios de comunicação
DEM	4	2	1	2	1	-	1
PDT	3	1	2	4	-	-	-
PMDB	2	3	4	5	1	1	2
PMN	-	-	-	-	-	1	-
PP	1	-	4	2	1	-	-
PPL	-	-	-	2	1	-	-
PPS	3	1	-	2	1	-	-
PR	2	1	1	1	-	1	-
PRP	-	-	-	-	1	-	-
PSB	3	1	4	1	1	-	-
PSC	-	-	1	-	-	-	-
PSD	1	3	-	1	-	-	1
PSDB	7	5	8	6	5	1	-
PSL	-	-	-	1	-	-	-
PT	1	-	3	1	1	-	-
PTB	2	-	3	1	-	-	2
PTN	-	-	1	-	-	-	-
TOTAL	29	17	32	29	13	4	6

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Com base na tabela 15, percebe-se que 24,14% das ocorrências de abuso de poder econômico como causa de eleições suplementares estão relacionadas aos candidatos do PSDB, seguido pelos candidatos do DEM com 13,79% das ocorrências. Em relação às ocorrências de abuso de poder político como causa de eleições suplementares, constata-se que 29,41% das ocorrências referem-se também ao PSDB, seguido pelo PSD e PMDB com 17,65% das ocorrências cada um.

Entendendo que o abuso de poder econômico e o abuso de poder político são facetas do abuso de poder, chega-se então a quantidade deste somando-se as ocorrências de abuso de poder econômico com as ocorrências de abuso de poder



político, conforme apresentado na tabela 13. Neste caso, 26,10% das ocorrências de abuso de poder estão relacionadas ao PSDB e 13,04% estão relacionadas ao DEM.

Em relação aos indeferimentos de candidaturas baseados na lei da “Ficha Limpa” como causa de determinação de eleições suplementares, 25% das ocorrências foram com candidatos do PSDB, seguido pelos candidatos do PMDB, PP e PSB, cada um com 12,5%.

Analisando as ocorrências de captação ilícita de sufrágio como determinante de novas eleições, novamente o partido com maior incidência desta causa foi o PSDB com 20,69%, seguido pelo PMDB com 17,24%, das ocorrências desta causa.

Em relação à causa de conduta vedada a agente público, 38,46% das ocorrências estão relacionadas ao PSDB. As demais ocorrências representam 7,69% cada, pois tiveram a mesma incidência com 1 caso cada partido conforme indicado na tabela 15.

Nos casos envolvendo a desincompatibilização, as ocorrências representaram 25% para os partidos envolvidos (PMDB, PMN, PR e PSDB). Já em relação ao uso indevido dos meios de comunicação, o PMDB e o PTB representam 33,33% das ocorrências desta causa cada um deles. Já o DEM e o PSD representam 16,67% das ocorrências, cada um deles, desta causa.

Ainda analisando a tabela 15, percebe-se que o PMDB tem ocorrência em todas as causas apresentadas na tabela e o PSDB em quase todas, excetuando apenas o uso indevido dos meios de comunicação.

Outra observação que também merece destaque é em relação à causa captação ilícita de sufrágio. Quase todos os partidos tiveram ocorrências nesta causa.

Os dados aqui apresentados indicam que o PSDB é o partido que lidera a incidência de ocorrência de quase todas as causas estudadas. Isso se justifica pelo fato de ser o partido que mais esteve envolvido na determinação de eleições suplementares. Dos municípios conquistados pelo PSDB nas eleições ordinárias, em 24 destes tiveram novas eleições, conforme apresentado no gráfico 7 do capítulo anterior.

Ainda em relação ao panorama das causas, relacionaram-se as mesmas com suas incidências nos estados brasileiros. A tabela 16 a seguir mostra essa relação.

**TABELA 16: Principais causas de eleições suplementares por estado.**

CAUSAS	NORTE			NORDESTE					CENTRO OESTE			SUDESTE				SUL		
	AP	PA	TO	BA	CE	MA	PE	RN	GO	MS	MT	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC
Abuso de poder econômico		2	1	2	1	-	-	5	2	-	-	-	4	1	5	3	3	-
Abuso de poder político	-	-	1	-	1	-	-	4	1	1	-	-	1	2	3	1	2	-
Indeferimento da candidatura com base na Lei da Ficha Limpa	1	1	-	-	1	1	1		3	2	2	-	-	-	9	2	4	5
Captação ilícita de sufrágio	-	2	-	2	1	-	-	3	4	1	-	1	7	-	2	-	6	-
Conduta vedada a agente público	-	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	4	-	4	-	2	-
Indeferimento de candidatura - Desincompatibilização	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	1	-
Uso indevido dos meios de comunicação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2	1	1	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelo TSE.

Percebe-se na tabela 16 que a determinação de eleições suplementares por abuso de poder econômico teve maior incidência nos estados de São Paulo e Rio Grande do Norte (17,24%), seguidos pelo estado de Minas Gerais (13,79%). Já a incidência do abuso de poder econômico teve maior ocorrência no estado do Rio Grande do Norte (23,53%), seguido pelo estado de São Paulo (17,65%).

Conforme dito, anteriormente, considerando a soma do abuso de poder político com o abuso de poder econômico, tem-se a causa apresentada como abuso de poder. Para esta a maior incidência foi no estado de Rio Grande do Sul com 19,57%, seguido pelo estado de São Paulo com 17,39%.

Outra causa de destaque é o indeferimento com base na Lei da “Ficha Limpa”. Esta causa teve maior incidência no estado de São Paulo (28,13%), seguido pelo estado de Santa Catarina com 15,63%.

A captação ilícita de sufrágio teve maior ocorrência no estado de Minas Gerais, representando 24,14% da ocorrência desta causa. O segundo estado com

maior ocorrência desta causa é o estado de Santa Catarina com 20,70% das ocorrências da causa.

Feitas estas considerações sobre o panorama das causas, vale destacar que na pesquisa realizada diversos casos chamaram a atenção por alguma particularidade. Na seção seguinte alguns destes casos com particularidades serão apresentados.

#### **4.6. ALGUNS CASOS EXEMPLARES**

Alguns casos exemplares de eleições suplementares merecem destaque e serão apresentados nesta seção.

##### **4.6.1 – O caso de Santa Maria do Pará**

No município de Santa Maria do Pará (PA) foi determinada eleição suplementar após a cassação do prefeito (que concorria à reeleição) e do vice-prefeito, eleitos nas eleições ordinárias. Na ação movida pelo candidato que havia ficado em segundo lugar no pleito ordinário foram apresentadas como causas a prática de captação ilícita de sufrágio e o abuso do poder econômico, o que foi reconhecido pelo Tribunal e por isso determinou a realização de novas eleições no município, além de decretar a inelegibilidade do candidato a prefeito.

A determinação para a realização de novas eleições aconteceu em 2013 e estas efetivamente ocorreram em 2014.

Nas eleições suplementares ocorridas em 2014, a candidata eleita também teve seu registro de candidatura indeferido em função da desincompatibilização. A candidata eleita na eleição suplementar era esposa do ex-prefeito cassado.

A resolução do TRE/PA sobre as eleições suplementares trazia prazo de desincompatibilização diferente do previsto na Constituição Federal<sup>48</sup>, que é de seis meses. No entanto o Tribunal entendeu que o prazo a ser seguido deveria ser o prazo constitucional. Como o ex-prefeito (marido da candidata eleita nas eleições suplementares) cassado em 28/11/2012, permaneceu no cargo através de liminares

---

<sup>48</sup> Constituição Federal, art. 14, § 7º.

até a data de 09/10/2013, ou seja, menos de seis meses da eleição que se realizou em 02/02/2014, não teria atendido a candidata eleita na eleição suplementar o prazo de desincompatibilização constitucional.

Desta forma determinou o Tribunal a realização de uma segunda eleição suplementar no município, sendo este caso o único, referente às eleições de 2012, de município que teve duas eleições suplementares para o mesmo período eleitoral.

#### 4.6.2 – O caso de Paulo de Faria

Em Paulo de Faria, município do estado de São Paulo, um caso curioso e que merece destaque aconteceu.

Realizadas as eleições ordinárias, o prefeito reeleito teve seu registro de candidatura indeferido com base na lei da “Ficha Limpa”. O prefeito reeleito foi cassado por improbidade administrativa. Ele havia sido condenado por ter desviado R\$ 735 das contas da prefeitura. O dinheiro foi usado para pagar o conserto do seu carro particular.

Nesta ocasião o candidato eleito nas eleições suplementares não estava concorrendo no pleito majoritário, mas no pleito proporcional. Esse fato em si não causa estranheza. No entanto, verificando os resultados das eleições, percebeu-se que este candidato eleito nas eleições suplementares, não havia sido eleito nas eleições ordinárias para vereador e nem figurava como suplente.

Tentando entender este caso, verificou-se que nas informações disponíveis no site do TSE, a candidatura para a Câmara Municipal do referido candidato indicava renúncia, assim, provavelmente o candidato desistiu de concorrer ao cargo de vereador, mas por ocasião da eleição suplementar aceitou concorrer ao cargo de prefeito, vindo a ser eleito.

Buscou-se contato com o referido candidato, que na ocasião era empresário, para entender a desistência do mesmo na disputa das eleições para a Câmara dos Vereadores e sua disputa nas eleições suplementares, mas não se teve sucesso.

#### 4.6.3 – Os casos de Benedito Novo e Flores de Goiás

Outro fato de destaque é que dois candidatos a prefeitos que haviam sido eleitos/diplomados, mas que foram impedidos de continuarem a frente das prefeituras, puderam concorrer nas eleições suplementares. Esse fato ocorreu com outros 8 candidatos, no entanto, diferente destes casos, esses dois candidatos não conseguiram se eleger novamente. Isso ocorreu nos municípios de Benedito Novo – SC e Flores de Goiás – GO.

Em Benedito Novo o prefeito que havia sido eleito nas eleições ordinárias, e que era experiente politicamente, uma vez que já exercera cargos políticos, concorreu com um candidato que era advogado e que não havia exercido cargo político anteriormente.

Já no município de Flores de Goiás, o prefeito eleito teve seu registro de candidatura indeferido com base na lei da “Ficha Limpa”, o segundo colocado foi diplomado prefeito, porém diplomação foi invalidada e novas eleições foram determinadas. Nestas novas eleições o prefeito que teve a diplomação invalidada concorreu e acabou sendo derrotado pelo candidato que era vereador e presidente da Câmara dos Vereadores daquele Município e que estava à frente da prefeitura, por determinação da justiça eleitoral desde o afastamento do prefeito.

Os casos de Benedito Novo (SC) e Flores de Goiás (GO) colaboram com uma das hipóteses apresentadas para esta pesquisa de que a preferência do eleitorado seria pelos novos concorrentes ao cargo de prefeito, por não terem se envolvido no pleito anulado. Embora no caso de Flores de Goiás o concorrente que venceu ter sido o presidente da Câmara de vereadores, um participante das eleições ordinárias, não esteve relacionado à anulação do pleito ordinário.

Destaca-se, no entanto, que estes casos representam a minoria, conforme já apresentado anteriormente, dos casos de prefeitos eleitos que tiveram oportunidade de concorrer no pleito suplementar. A maioria conseguiu sair vencedora novamente no novo pleito.

#### 4.6.4 – O caso de Camamu

Outro caso que merece um destaque refere-se ao ocorrido no município de Camamu (BA). Neste município a candidata eleita nas eleições ordinárias teve 32,56% dos votos. No entanto, dois candidatos que com ela concorriam, tiveram seus registros de candidatura indeferidos. A soma dos votos destes candidatos totalizava 53,56% dos votos e ao serem anulados estes votos, fez surgir a condição para determinação de novas eleições.

Destaca-se que a candidata eleita com 32,56% dos votos substituiu, na véspera da eleição, o então candidato da chapa que teve o registro indeferido pela Justiça Eleitoral com base na Lei da “Ficha Limpa” e que era seu irmão.

### 4.7. Conclusões do capítulo

Após a apresentação dos dados da pesquisa referentes às causas das eleições suplementares, destacam-se os seguintes pontos:

- A principal causa de determinação de eleições suplementares é o abuso de poder, entendido como a soma do abuso de poder político e abuso de poder econômico.
- Analisando apenas os casos de reeleição, a principal causa encontrada também foi o abuso de poder com 52,6% dos casos de eleições suplementares envolvendo candidatos à reeleição.
- Quem mais propõe ações e investigações eleitorais são os vencidos e os prejudicados por irregularidades nas eleições ordinárias. Em 58% das ações figura a coligação vencida como proponente.
- Dentre os casos relacionados à lei da “Ficha Limpa”, a maior incidência está relacionada à rejeição de contas públicas pelos Tribunais de Contas.
- Os dados apresentados indicam que o PSDB é o partido que lidera a incidência de ocorrência de quase todas as causas de determinação de eleições suplementares estudadas.

Com relação às hipóteses testadas com os resultados apresentados neste capítulo, conclui-se:

A hipótese 4 foi refutada. Admitia a hipótese 4: “A principal causa determinante de novas eleições é a ‘Lei da Ficha Limpa’”. Porém, admitindo que o abuso de poder é o gênero que possui o abuso de poder político e o abuso de poder econômico como espécies, percebeu-se que a causa que mais determinou eleições suplementares foi o abuso de poder (30,3%), seguido pela lei da “Ficha Limpa” (21,1%).

A hipótese 5 confirmou-se. Admitia-se na hipótese 5: “Quem mais aciona a Justiça Eleitoral contestando práticas e resultados eleitorais são os concorrentes prejudicados e derrotados”. Os dados mostram que em 58% das ações figura a coligação vencida como proponente da ação ou investigação eleitoral e em 38% das ações figura o candidato que havia ficado em segundo lugar nas eleições ordinárias ou seu partido. O Ministério Público Eleitoral, instituição competente para fiscalizar o processo eleitoral figura em 47% das ações e investigação eleitoral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo eleitoral e as eleições propriamente ditas são bastante analisados e estudados por pesquisadores, mas as eleições suplementares, que tem ocorrido com certa frequência nos últimos anos, precisam de estudos mais específicos.

Os estudos de Zalamea (2013) e Garcia (2016) sobre as eleições suplementares merecem destaque. Zalamea realizou em seu estudo uma abordagem estadual, analisando as eleições suplementares no Rio Grande do Sul em relação ao pleito de 2008. Já Garcia realizou uma abordagem nacional, analisando os aspectos socioeconômicos dos municípios que tiveram eleições suplementares.

Parte da pesquisa desenvolvida por Garcia apresenta semelhança com o que foi desenvolvido neste trabalho, pois também se destinou a realizar uma abordagem nacional sobre eleições suplementares. Porém, analisando os dois trabalhos percebe-se que mesmo nos pontos de convergência, muitos enfoques e abordagens diferem, como por exemplo, as análises dos partidos políticos nas eleições suplementares e as causas de determinação das mesmas.

Algumas questões apresentadas nesta pesquisa, que não constituíam objetivos da mesma, mas que se apresentaram no seu desenvolvimento, merecem ser estudadas mais detalhadamente. Pensar por exemplo: Por que se constataram eleições suplementares somente em municípios com menos de 200 mil eleitores? Ou, por que muitos processos eleitorais só tiveram desfechos no ano de 2015? Ano que antecedia a realização de novas eleições conforme o calendário eleitoral brasileiro.

Foram realizadas análises dos 113 casos de eleições suplementares ocorridas no Brasil, decorrentes das anulações de pleitos em 2012 e os resultados foram apresentados nos capítulos 3 e 4.

Analisou-se a competição eleitoral nos municípios onde as eleições suplementares ocorreram. Verificou-se o perfil dos candidatos em três parâmetros (sexo, grau de instrução e faixa etária), além de observar suas relações com o pleito ordinário (havia participado ou não?).

Também se analisou a dinâmica envolvendo os partidos políticos. Buscou-se verificar as perdas e ganhos com a determinação de novos pleitos; e o sucesso dos



partidos na reconquista de prefeituras em que os resultados das eleições ordinárias foram contestados.

E por fim, verificaram-se as causas de determinação de novas eleições. Relacionou-as com os partidos políticos envolvidos nas respectivas causas. Verificou ainda qual dos atores políticos mais contestavam as práticas de candidatos, e os resultados das urnas, quando entendido que haviam ocorrido irregularidades.

Diante dos dados encontrados na pesquisa, foi possível testar as hipóteses e concluir pela confirmação das hipóteses 1 (As eleições suplementares são mais concorridas do que as eleições ordinárias) e 5 (Quem mais aciona a Justiça Eleitoral contestando práticas e resultados eleitorais são os concorrentes prejudicados e derrotados).

Concluiu-se ainda pela refutação das hipóteses 2 (A preferência do eleitorado é pelos novos concorrentes, por não terem se envolvido no pleito anulado), 3 (Os partidos políticos mantêm suas influências nos cenários locais) e 4 (A principal causa determinante de novas eleições é a Lei da “Ficha Limpa”).

Os municípios que tiveram eleições suplementares por anulações de pleitos ordinários de 2012 representam 2,01% do total de municípios brasileiros naquela ocasião. A região brasileira com maior quantidade de eleições suplementares, em números absolutos foi a região sudeste, sendo São Paulo o estado onde mais eleições suplementares ocorreram.

Nas eleições suplementares constatou-se um aumento do número de concorrentes em relações às eleições ordinárias na proporção de 8,89%. Destaca-se que uma das contribuições para este aumento do número de concorrentes, está na participação de vereadores que haviam sido eleitos nas eleições ordinárias.

O partido que mais perdeu prefeituras após as eleições suplementares, em termos de números absolutos, foi o PSDB e o que mais ganhou foi o PT. Ainda sobre o PT, destaca-se o sucesso que teve na reconquista de prefeituras. Muitas prefeituras conquistadas pelo partido nas eleições ordinárias e que tiveram determinação de eleições suplementares, foram reconquistadas. Junto com o PRTB (100%), o PT (71,4%) constitui exceção ao sucesso de reconquista, pois os demais partidos tiveram sucesso de reconquista inferior a 50%.

A principal causa de determinação de eleições suplementares é o abuso de poder, entendido um “gênero” que tem o abuso de poder político e o abuso de poder

econômico como “espécies”. A Constituição Federal e outras legislações regulam o processo eleitoral e dispõe sobre a inibição de práticas que caracterizam o abuso de poder. Porém, os dados mostram que mesmo havendo determinação legal para inibir o abuso de poder, este continua fazendo parte do processo eleitoral.

Diante das constatações conclui-se que quem mais propõe ações e investigações eleitorais são os vencidos e os prejudicados por irregularidades nas eleições ordinárias. Os dados indicam ainda que o PSDB é o partido que lidera a incidência de ocorrência em quase todas as causas de determinação de eleições suplementares estudadas. Esse fato se justifica por ser o partido que mais teve contestações dos resultados obtidos nas urnas nos municípios por ele conquistados.

Em relação às eleições suplementares, destaca-se que para as eleições de 2016, o calendário do TSE já indica a previsão de realização de 61 pleitos suplementares em 2017. Lembrando que 2017 é o ano subsequente às eleições de 2016, é esperado que neste ano ocorra a maioria das eleições suplementares por irregularidades no último pleito ordinário municipal – como ocorreu em 2013 e destacado no capítulo 3.

Comparando os dois anos subsequentes (2013 e 2017) percebe-se uma redução de realização de eleições suplementares. Em 2013 foram 75 e em 2017 estão previstos 61 pleitos suplementares. Porém, para se chegar a conclusões sobre essa redução, uma nova pesquisa precisa ser desenvolvida, reforçando a importância de novos estudos sobre este tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Francisco. **Direito civil: introdução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ABREU, Daniel Borges. **Ficha Limpa: decisões do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal Eleitoral e judicialização da política**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Faculdade de Filosofia em Ciências Humanas / Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Porto Alegre, 2012.

BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (2009). **Eleições Municipais 2008: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro**. Ijuí: Editora UNIJUI.

BAQUERO, Marcello; LINHARES, Bianca de Freitas. **Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.5, n.1, p. 89-114, jan.-jun. 2011.

BARRETO, *Alvaro Augusto de Borba*. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. 2015. Disponível em: < <http://revistas.ufpr.br/pe/article/view/46610>>. Acessado em: 13 Jan. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. 2009. Disponível em:< [http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20090130-01.pdf](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20090130-01.pdf)>. Acesso em: 17 abril 2017.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: Dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 6.091, de 15 de agosto de 1974. **Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm)>. Acesso em: Jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade**,

**prazos de cessação.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. **Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm)>. Acesso em: Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: Dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm)>. Acesso em: Dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527, de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: Mar. 2017.

CAGNI, Patrícia. 2016. **Decisão do STF inviabiliza Ficha Limpa e beneficia candidatos com contas rejeitadas.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/decisao-do-stf-inviabiliza-ficha-limpa-e-beneficia-candidatos-com-contas-rejeitadas>>. Acessado 20 abr. 2017.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira.** DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 2, 2008, pp. 403 a 432.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. **O eleitorado popular brasileiro: composição e comportamento.** In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio. (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad Adenauer/Ed. UNESP, 2014, p. 289-299.

CASTRO, Marcos Faro. **Supremo Tribunal Federal e a judicialização da Política.** 1996. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/20-encontro-anual-da-anpocs/gt-19/gt03-5/5342-mfaro-o-supremo/file>> Acessado em: 15 abr. 2017.

COPPEDGE, Michael. **Democracy and Dimensions.** *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Nº. 1, February 2002 p. 35-39

CORTEZ, Rafael; MARCHETTI, Vitor. **A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais.** *Opinião Pública*, Campinas, Vol. 15, n. 2, nov. 2009.

COSTA, Adriano Soares da. **Captação ilícita de sufrágio - novas reflexões em decalque**. 2007. Disponível em: < <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/26223-26225-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Instituições e direito eleitoral**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CHEIBUB, José Antônio; GANDHI, Jennifer; VREELAND, James Raymond. Democracy and Dictatorship Revisited. *Public Choice*, v. 143, n. 1-2, p. 67–101, 2010.

D' AZEVEDO, Leonardo Cajueiro. **O abuso de poder nas eleições municipais brasileiras em perspectiva comparada: uma análise das decisões dos tribunais regionais eleitorais**. 2016. 74 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, RJ.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciomik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.

DECOMAIN, Pedro Roberto. 2000. **Condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral**. Resenha Eleitoral - Nova Série, v. 7, n. 2 (jul./dez. 2000) Disponível em: < [http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/condutas-vedadas-aos-agentes-pu-blicos-em-campanha-eleitoral/index94c1.html?no\\_cache=1&cHash=1fbd434b2a90ea49beaaaa6dd5038d2e](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/condutas-vedadas-aos-agentes-pu-blicos-em-campanha-eleitoral/index94c1.html?no_cache=1&cHash=1fbd434b2a90ea49beaaaa6dd5038d2e)>. Acessado 30 set. 2017.

DEMETERCO NETO, Antenor (coord.); et al. **O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 1980.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Poder judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha limpa”**. Opinião Pública, Campinas, Vol. 18, n. 2, novembro, 2012.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Dos abusos nas eleições: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Aspectos controvertidos da Minirreforma Eleitoral de 2015: a inaplicabilidade do art. 224, §4º, do código eleitoral, a eleições para o poder executivo**. 2016. Disponível em: <[www.oseleitoralistas.com.br/2016/05/06/aspectos-controvertidos-da-minirreforma-eleitoral-de-2015-a-inaplicabilidade-do-art-224-%C3%A7-4o](http://www.oseleitoralistas.com.br/2016/05/06/aspectos-controvertidos-da-minirreforma-eleitoral-de-2015-a-inaplicabilidade-do-art-224-%C3%A7-4o)>

do-codigo-eleitoral-a-eleicoes-para-o-poder-executivo-por-carlos-eduardo-frazao/>. Acesso em: 15 Ago. 2017.

GARCIA, Bruno Souza. **Eleições suplementares para Prefeito (2013-2015): do perfil socioeconômico dos municípios ao comportamento eleitoral e partidário**. 2016. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, RS.

GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições: meios de coibição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOULART, Nelson Luís Motta. **Institucionalização do sistema partidário nos municípios brasileiros: competição e volatilidade eleitoral nas eleições municipais (1996 a 2012)**. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, RJ.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

ÍNDICE de confiança social (ICS). Disponível em: < <http://www.jmnoticia.com.br/2017/08/02/brasileiros-confiam-mais-nos-bombeiros-e-na-igreja-do-que-em-partidos-politicos/>>. Acesso em 21 Set. 2017.

KINZO, Maria D' Alva Gil. **Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, nº 57, p. 65-81, 2005.

LAVAREDA, Antônio; TELLES, Helcimara. **Como o eleitor escolhe o seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. **Effective number of parties: a measure with application to West Europe**. Comparative political studies v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LEAL, Vitor. Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo. Editora Companhia das Letras, 2012.

LIMONGI, Fernando. **Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945**. Revista Dados. vol. 55, nº. 1. Rio de Janeiro: 2012, pp. 37 - 69. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n1/a02v55n1.pdf>>. Acessado em 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Prefácio de Poliarquia**. In: DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciomik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

LIMA, Wedner Custódio e LIMA, Wilian Custódio. **Judicialização da política e ativismo judicial: o limite da interpretação da constituição e a relação entre direito e política na jurisdição constitucional**. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/14650/3075>>. Acessado em 21 ago. 2017.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. **Eleições e Representação**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 67, p. 105–138, 2006.

MARCHETTI, Vitor. **Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, n. 4, 2008.

MEIRELES, Fernando; ANDRADE, Luciana Vieira Rubim. **Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros**. Revista Sociologia Política, v. 25, n. 63, p. 79-101, set. 2017

MARTINS, Thais Cavalcante. **Eleições municipais, partidos e reforma eleitoral: uma análise das modificações no cenário político brasileiro**. In: 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 2017.

MUNK, Geraldo L.; VERKUILEN, Jay. **Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices**. Comparative Political Studies, Vol. 35 N. 1, February, 2002 p. 5-34

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem: os (des) caminhos do seu voto da urna à câmara dos deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

ONU. **Declaração Universal da Democracia**: resolução A/62/7 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, setembro de 2007. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012.

PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro Sousa e PIMENTEL JÚNIOR, Jairo Tadeu Pires. **Eleitorado e partidos políticos no Brasil**. Opinião Pública. Campinas, vol. 13, nº 2, p. 388-408, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Vitor de Moraes Peixoto e GOULART, Nelson Luis Motta. **Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012)**. Teoria e Pesquisa Revista de Sociologia Política. 2014. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/395/266>>. Acessado 18 set. 2017.

PESSUTI, Orlando Moisés Fischer e BUZATO, Marcelo. **Os abusos na propaganda eleitoral: considerações a propaganda eleitoral antecipada e as vedações trazidas pela lei nº 11.300/2006**. 2008. In: DEMETERCO NETO, Antônio (coord.) O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no leste europeu e na América Latina**. Tradução Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a democracia**. 1998. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?nocache=1&chash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>> Acesso em 04 dez. 2015.

ROCHA, Marta Mendes; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Eleições, partidos e representação política nos municípios**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.

SANTOS, Fernando Muniz. **Abuso de poder econômico eleitoral: por uma definição complexiva desse instituto**. 2008. In: DEMETERCO NETO, Antônio (coord.) O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SATO, Luciano Tadau Yamaguti; SOUZA, Sérgio de. **O abuso do poder político: uma proposta de análise a partir da sua necessária correlação com as condutas vedadas aos agentes públicos**. 2008. In: DEMETERCO NETO, Antônio (coord.) O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Editora Zahar Editores, 1984.

SILVA, Glauco Peres da. **Uma avaliação empírica da competição eleitoral para câmara Federal no Brasil**. Opinião Pública. Campinas, vol. 19, nº 2, novembro, 2013, p. 403-429.

SILVA, Luiz Eduardo Vidigal Lopes da. **Considerações sobre a captação ilícita de sufrágio**. 2008. In: DEMETERCO NETO, Antônio (coord.) O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

VERBICARO, Loiane Prado. **Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil**. *Revista DireitoGV*, n. 4, 2008.

VIANA, Nildo. **O que são Partidos Políticos**. Goiânia: Edições Germinal, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. São Paulo, v. 19, n. 2, nov. 2007. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 abr. 2017.



VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

ZALAMENA, Juliana Costa Meinerz. **Judicialização, competição política local e eleições municipais no Rio Grande do Sul**. 2013. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. RS