

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

RAFAEL SOARES SALLES

**O CONTROLE JUDICIAL DAS CANDIDATURAS PARA VEREADOR: ANÁLISE
DAS AÇÕES IMPUGNATÓRIAS JULGADAS PELO TSE NAS ELEIÇÕES DE 2016
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2022

RAFAEL SOARES SALLES

O CONTROLE JUDICIAL DAS CANDIDATURAS PARA VEREADOR: ANÁLISE
DAS AÇÕES IMPUGNATÓRIAS JULGADAS PELO TSE NAS ELEIÇÕES DE 2016
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

Orientador: Prof. Dr. Vitor Moraes Peixoto.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2022

RAFAEL SOARES SALLES

O CONTROLE JUDICIAL DAS CANDIDATURAS PARA VEREADOR: ANÁLISE
DAS AÇÕES IMPUGNATÓRIAS JULGADAS PELO TSE NAS ELEIÇÕES DE 2016
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

APROVADA EM 20.12.2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vitor Moraes Peixoto (Orientador)

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Profa. Dr. Renato Barreto de Souza

Instituto Federal Fluminense

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

S168	Salles, Rafael Soares.
O CONTROLE JUDICIAL DAS CANDIDATURAS PARA VEREADOR : ANÁLISE DAS AÇÕES IMPUGNATÓRIAS JULGADAS PELO TSE NAS ELEIÇÕES DE 2016 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO / Rafael Soares Salles. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2023.	
100 f. Inclui bibliografia.	
Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2023. Orientador: Vitor de Moraes Peixoto.	
1. Vereador. 2. Impugnação. 3. Justiça eleitoral. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.	
CDD - 320	

RESUMO

O presente trabalho se volta no estudo do controle judicial das candidaturas para o cargo de vereador realizado por meio das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura - AIRCs. Toma como objeto de análise as ações impugnatórias havidas nas eleições de 2016 nos municípios do Rio de Janeiro que foram levadas ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE para decisão final. As AIRCs consistem em um filtro judicial de controle da legalidade das candidaturas para cargos eletivos no Brasil, integrando os mecanismos da Governança Eleitoral, que por aqui são atribuições da Justiça Eleitoral. O objetivo da pesquisa foi identificar o perfil das candidaturas impugnadas que percorreram as instâncias recursais até o TSE (a impugnação ao cargo de vereador tem início perante o juiz de primeiro grau). Nesta análise foram consideradas variáveis de natureza sociológica, como raça e gênero; geográfica, município de origem; e processual, a exemplo dos proponentes das ações impugnatórias e as principais causas que as fundamentaram. Algumas conclusões foram: propositura das AIRCs, nas candidaturas de negros e pardos e as do gênero feminino sofreram impugnação com maior frequência ao serem comparadas respectivamente as dos brancos e as do gênero feminino; os municípios com maior incidência proporcional de AIRCs julgadas pelo TSE foram os que têm entre 100.001 e 200.000 eleitores; em relação aos legitimados para impugnar as candidaturas, identificou-se maior frequência do reconhecimento de ofício pelos juízes eleitorais.

Palavras-chave: Vereador. Impugnação. Justiça eleitoral.

ABSTRACT

This paper focuses on the study of the judicial control of candidacies for the office of councilman carried out by means of the Impugnation of Candidacy Registration Actions - AIRCs. The object of analysis is the impugnation actions that took place in the 2016 elections in the municipalities of Rio de Janeiro, which were taken to the Superior Electoral Court (TSE) for final decision. AIRCs consist of a judicial filter for controlling the legality of candidacies for elective offices in Brazil, integrating the mechanisms of Electoral Governance, which here are attributions of the Electoral Justice. The objective of the research was to identify the profile of the contested candidacies that went through the appeals instances all the way to the TSE (the contestation for the office of councilor begins before the trial judge). This analysis considered sociological variables, such as race and gender; geographic variables, municipality of origin; and procedural variables, such as the proponents of the impeachment actions and the main causes on which they were based. Some conclusions were: in the proposition of the AIRCs, the black and brown candidates and the female candidates were more frequently contested when compared to the white and female candidates, respectively; the municipalities with the highest proportional incidence of AIRCs judged by the TSE were those with between 100,001 and 200,000 voters; in relation to the legal entities for contesting the candidacies, a higher frequency of ex officio recognition by the electoral judges was identified.

Keywords: Councilman. Impugnation. Electoral Justice.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Painel de representação da presença de eleições limpas nas últimas oito décadas – de 1950 a 2020.....	31
Figura 2 - Organograma Rito de processamento das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura interpostas contra candidaturas do legislativo municipal. .	56
Figura 3 - Organograma Hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais absolutas e relativas.	63
Figura 4 - Fluxograma: Trajetória recursal das AIRCs da primeira instância até o Tribunal Superior Eleitoral.....	75
Figura 5 - Gráfico de distribuição das impugnações que foram levadas a julgamento	85
Figura 7 - Distribuição do número absoluto de impugnações por ocupação.	87
Figura 6 - Distribuição do percentual de impugnações que foram levadas à decisão do TSE em razão do número de impugnações por ocupação.	87
Figura 8 - Gráfico de frequência das impugnações julgadas pelo TSE segundo seus fundamentos jurídicos.	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tempo exigido para manifestação dos cidadãos em uma democracia com participação direta.	18
Tabela 2 - Classificação do Brasil segundo a pesquisa PEI em perspectiva comparada.	29
Tabela 3 - Distribuição geográfica das impugnações.	79
Tabela 4 - Municípios com impugnações julgadas no TSE.	82
Tabela 5 - Distribuição das impugnações segundo o eleitorado dos municípios do estado do Rio de Janeiro	83
Tabela 6 - Distribuição das impugnações por gênero.	83
Tabela 7 - Distribuição das impugnações por raça.	84
Tabela 8 - Distribuição das impugnações segundo o grau de instrução dos pré-candidatos.	85
Tabela 9 - Distribuição proporcional das impugnações que foram levadas a julgamento no TSE segundo a ocupação dos pré-candidatos.	86
Tabela 10 - Distribuição das impugnações segundo os partidos políticos.	87
Tabela 11 - Frequência das impugnações julgadas pelo TSE segundo os impugnantes.	89
Tabela 12 - Posição das instâncias judiciais quanto ao julgamento das AIRCs.	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Reprodução esquemática do survey aplicado aos especialistas pela pesquisa Perceptions of Electoral Integrity.	26
Quadro 2 - Características dos OEs segundo a posição institucional e quanto ao vínculo institucional de seus Membros.....	40
Quadro 3 - Classificação dos OEs dos países da América do Sul considerando sua Posição Institucional e Vínculo Institucional de seus Membros	41
Quadro 4 - Documentos que devem acompanhar o pedido de registro de candidatura.	54
Quadro 5 - Condições de Elegibilidade e respectiva previsão constitucional.	57
Quadro 6 - Hipóteses de inelegibilidade constitucional e sua previsão.	61
Quadro 7 - As hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais absolutas e sua previsão legal.	64
Quadro 8 - Algumas hipóteses de inelegibilidade infraconstitucional relativa que incidem nas candidaturas para vereador.	74
Quadro 9 - Perfil dos candidatos que obtiveram êxito no julgamento final da AIRC pelo TSE.	91

LISTA DE SIGLAS

AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AIRC	Ações de Impugnação de Registro de Candidatura
EUA	Estados Unidos da América
OE	Organismo Eleitoral
PEI	<i>Perceptions of Electoral Integrity</i>
PL	Partido Liberal
RCED	Recursos Contra Expedição de Diploma
RE	Recurso Extraordinário
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UENF	Universidade do Estadual do Norte Fluminense

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ELEIÇÕES, REPRESENTATIVIDADE E GOVERNANÇA ELEITORAL	16
1.1. A REPRESENTATIVIDADE NO CONTEXTO DO SISTEMA ELEITORAL ..	16
1.2. INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES E GOVERNANÇA ELEITORAL.	23
2. O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO E AS AÇÕES DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA	36
2.1. O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO NUMA PERSPECTIVA COMPARADA.....	36
2.1.1. A Judicialização da Competição Política no Brasil.....	42
2.2. AS AÇÕES DE IMPUGNAÇÕES DE REGISTRO DE CANDIDATURA NO MODELO DE GOVERNA ELEITORAL BRASILEIRO	51
2.2.1. As AIRCs como Filtro de Legalidade das Candidaturas	51
2.2.2. O Fundamento Legais das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura para Vereador.	53
3. AS AIRCS JULGADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NAS ELEIÇÕES PARA VEREADOR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM 2016	75
3.1. METODOLOGIA.	75
3.2. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS AIRCS	79
3.3. IDENTIFICAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS SOCIOLÓGICAS DOS PRÉ-CANDIDATOS COM IMPUGNAÇÕES JULGADA PELO TSE.....	83
3.4. ASPECTOS PROCESSUAIS DAS AIRCS QUE CHEGARAM A JULGAMENTO NO TSE.	88
CONCLUSÃO	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

INTRODUÇÃO

A eleição presidencial brasileira de 2022 revelou o potencial risco que há na falta de credibilidade do processo eleitoral. Eleitores do candidato à reeleição Jair Bolsonaro, negando a inviolabilidade das urnas eletrônicas, não aceitaram a derrota, convencidos de que a votação teria sido fraudada para favorecer o candidato vitorioso, Lula.

Inconformados com resultado que reputam ilegítimo, os apoiadores do concorrente derrotado instalaram acampamentos no entorno dos quartéis das forças armadas de várias cidades do país de onde passaram a protestar por intervenção militar para corrigir a “injustiça” das urnas. A derrota também foi contestada no judiciário. O Partido Liberal - PL, pelo qual Bolsonaro participou da eleição, impetrou pedido judicial de anulação dos votos coletados por 279 mil receptáculos¹ no segundo turno da eleição sob argumento de as urnas eletrônicas fabricadas antes de 2020 não serem seguras. A pretensão, que foi negada pela Justiça, caso tivesse sido acatada tornaria vitorioso o concorrente vencido segundo o elemento central da democracia: o voto.

O inconformismo e as conseqüentes manifestações em oposição ao resultado das urnas remetem ao reconhecimento da importância da credibilidade do processo eleitoral para a estabilidade do regime democrático. A descrença na legitimidade do resultado da votação para chefe do executivo nacional levou parcela do eleitorado a considerar a democracia brasileira incapaz de cumprir seu objetivo precípua: de forma rasteira, a formação de um governo constituído por mandatário escolhido segundo a vontade do povo manifesta pelo voto.

Se o modelo não presta ao que se propõe, uma solução óbvia é sua substituição. Tem-se, assim, um ambiente político fértil para adesão a estímulos antidemocráticos. Um desses, como o que se viu por aqui, é retirar o destino político do país das mãos do povo e entregar aos militares.

Convém alertar desde já que esse cenário não guarda identidade com o tema abordado neste trabalho, mas contribui para compreensão da análise a que ele se lança ao ilustrar a importância que têm a credibilidade das instituições responsáveis

¹ Quanto ao pedido de anulação de votos das urnas anteriores a 2020 ver <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/11/5053949-pl-mantem-pedido-de-anulacao-de-urnas-do-segundo-turno-da-eleicao.html>>. Acesso em 06 dez. 2022.

pelo processo eleitoral na promoção e manutenção da democracia. O presente intento buscará expor a importância da Justiça Eleitoral, enquanto responsável pela organização e execução das eleições brasileiras, para a idoneidade das eleições e, por consequência, à estabilidade e manutenção do regime democrático.

Os desdobramentos ocorridos a partir da disputa presidencial brasileira de 2022 permitem assumir que a crença na legitimidade do processo eleitoral é essencial para que o resultado da votação seja aceito pelo povo. E, por consequência, seja renovada a cada ciclo eleitoral a adesão à democracia como regime político. De forma oposta, a desconfiança dos mecanismos que funcionam como meios para viabilizar a representação democrática encerra potencial para provocar sua desestabilização em razão da não aceitação do resultado do pleito. É o que se viu por aqui em relação às urnas eletrônicas.

O controle de legalidade das candidaturas exercido pela Justiça Eleitoral, instrumentalizado pelas ações de impugnação de registro de candidatura – AIRCs, é um dos elementos institucionais que se encadeiam para que a formação dos governos corresponda à concretização da vontade do povo. Caso esse filtro represente barreira cuja transposição ofereça mais dificuldade a alguns competidores em detrimento de outros, adulterará a paridade que deve existir para o acesso a cargos eletivos.

A partir da década de 1990 o papel das instituições na promoção da lisura, equidade, credibilidade, legitimidade entre outros atributos dos processos eleitorais ganharam força no campo da ciência política. O tema passou a ser chamado na literatura da Ciência Política de governança eleitoral. A conturbada eleição presidencial norte americana de 2000, disputada entre George W. Bush e Al Gore (que adiante será descrita com maior detalhamento), embalou ainda mais os debates em torno do papel dos órgãos responsáveis pela organização, execução e apuração dos resultados das votações. O cientista político Vitor Marchetti (2008b) atribuiu-lhes a designação de organismo eleitoral – OE, que no Brasil é a Justiça Eleitoral.

A governança eleitoral é exercida em três níveis, conforme enunciam os pesquisadores MOZAFFAR e SCHEDLER (2002) na introdução do livro *The comparative study of electoral governance*. São elas: formulação das regras eleitorais; sua aplicação, ou seja, o implemento da votação; e a decisão do contencioso eleitoral. No modelo de nacional, a primeira delas é compartilhada entre o Poder Legislativo e o Judiciário Eleitoral; quanto às outras duas, são de sua exclusividade deste último.

As AIRCs inserem-se na governança eleitoral como instrumento processual cujo objetivo é entregar soluções no contencioso eleitoral. Como já mencionado, trata-

se do filtro de legalidade das candidaturas. Seu papel, segundo a lição do jurista José Jairo Gomes (2012b), é salvaguardar as eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras do pleito e proteger a dignidade da representação popular, evitando que cargos públicos eletivos deem abrigo a infratores da lei.

As ações impugnatórias em relação às candidaturas para vereador são propostas inicialmente perante o Juízo Eleitoral de primeiro grau. De sua sentença é possível interpor Recurso Ordinário ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral – TRE². Decisão da qual se pode recorrer ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE por Recurso Especial.

Da atividade judiciária é esperada imparcialidade, justamente por isso, o primeiro Código Eleitoral Brasileiro, de 1932, tirou dos Poderes Executivo e Legislativo a atribuição de organizar e executar as eleições, já que são partes interessadas, delegando-as ao Judiciário. Assim, o estudo da Justiça Eleitoral no Brasil pode contribuir para a compreensão do sistema político nacional. A presente pesquisa voltou-se a análise de processos judiciais eleitorais para compreender a representação democrática a partir do perfil das candidaturas impugnadas.

Faz-se pertinente ressaltar que a presente dissertação não busca ancorar seus resultados apenas em razões jurídicas, como se pode esperar à primeira vista de uma pesquisa voltada ao estudo de um instrumento eminentemente jurídico, a AIRC. Isso porque as impugnações processadas pelo judiciário foram tomadas como uma janela a partir da qual se pode observar os fatores que se combinam para formar uma cena, que é o controle judicial de candidaturas. Um dele são as leis que disciplinam a matéria. Mas para além desta há outras. Por exemplo: a capacidade dos interessados em atender a burocracia do registro de candidatura; suporte financeiro e técnico que os partidos oferecem aos candidatos e os disponíveis em seu acervo pessoal; o interesse que os pré-candidatos têm em recorrer em caso de decisão desfavorável quanto ao registro da candidatura; a atuação dos legitimados para o manejo da ação de impugnação, etc. O conjunto desses elementos concorrem tanto para que as AIRCs percorram a trajetória recursal chegando ao TSE, quanto para o resultado do seu julgamento, autorizando ou negando o registro da candidatura.

Recomenda-se, portanto, que na leitura deste trabalho se compreenda a atividade jurisdicional³ para além da estrita aplicação da lei. É partindo desta

² Cada Estado tem seu Tribunal Regional Eleitoral. A organização da Justiça Eleitoral será vista com maior detalhamento no Capítulo II desta dissertação.

³ O vocábulo jurisdição tem origem no termo em latim *jurisdictio*, que no sentido estrito significa “dizer o direito”. O empregar a expressão “atividade jurisdicional” que se dizer a atividade estatal de proferir

concepção que o pertencimento a uma raça; o gênero; o grau de instrução; cidade de origem da impugnação; os legitimados para propositura da AIRC; fundamentos jurídicos, dentre outras características serão perquiridas como variáveis para se alcançar os resultados almejados neste estudo.

Propõe-se algumas reflexões que podem contribuir para o entendimento do problema de pesquisa, que é compreender se o controle de legalidade de candidaturas pode causar algum ruído na representação democrática. Há relação entre a frequência das impugnações e o gênero dos pré-candidatos? Ocorre implicação entre o pertencimento a uma raça e as AIRCs que chegam ao TSE? Considerando o tamanho do eleitorado, em quais cidades as ações impugnatórias percorrem em maior frequência a instâncias recursais até ao TSE? Há preponderância de algum dos legitimados na propositura das ações impugnatórias? O pertencimento a algum partido político guarda relação com a frequência que as impugnações chegam à Corte Superior para decisão final? Dentre os fundamentos legais, há algum(s) que sejam preponderantes nos julgamentos das AIRCs que chegam ao TSE? Partindo dessas indagações o trabalho ora apresentado toma como objeto de pesquisa as AIRCs nas eleições para vereador nos municípios do Rio de Janeiro.

O objetivo de pesquisa é identificar o perfil das candidaturas impugnadas que percorreram as vias recursais do juízo de primeira instância até o Tribunal Superior Eleitoral – TSE – para julgamento final. Como suporte teórico para o desenvolvimento do debate será abordada a relevância da representação no modelo democrático, o papel das instituições na estabilidade das democracias e as causas jurídicas que podem ensejar a negação ao registro de candidaturas.

A fim de evitar o desinteresse dos mais afeitos às ciências sociais, que costuma usar uma linguagem mais direta e objetiva em lugar do parnasianismo em que por vezes incorre a linguagem jurídica, faz-se oportuno demarcar duas características que se pretendeu alcançar no texto deste trabalho. A primeira foi evitar as enfadonhas repetições de textos de lei. A outra é que ao serem abordadas as causas jurídicas que embasam as ações de impugnação se buscou evidenciar as funções sociais que orientaram sua elaboração, de forma a mantê-las ancoradas na Ciência Política. Por exemplo, ao impor a inelegibilidade de cidadão que tenha vínculo de parentesco com algum ocupante de cargo eletivo, se buscou impedir que o favorecimento deste àquele

uma decisão judicial para um caso concreto. Obviamente esse mister do Poder Judiciário está vinculada a regras preestabelecidas, mas seria um engano considerar que apenas as leis influenciam o julgamento.

subtraísse da competição política a igualdade de condições (existente ao mesmo em tese) entre os competidores.

De modo particular o estudo das ações impugnatórias tem potencial para despertar interesse da comunidade acadêmica e da sociedade, pois pode revelar características dos interessados em participar das eleições que encontraram neste instrumento judicial de controle de legalidade uma barreira a sua pretensão política. Esse obstáculo, no extremo, pode levar a uma distorção na representação democrática, caso imponha maior dificuldade a determinados perfis de candidaturas e privilegie outros no intento de alcançar um cargo eletivo.

É o que ocorreria, por exemplo, se o pertencimento a uma determinada legenda aumentasse a chance de uma candidatura impugnada exaurir as instâncias judiciais em busca de uma sentença favorável. Nesse caso se poderia inferir que este partido oferece aos seus pré-candidatos maior suporte para defender sua causa em juízo. Essa vantagem pode representar um desequilíbrio na competição político eleitoral e como consequência, frisa-se, em casos extremos, poderia gerar uma distorção na representação democrática. Como desdobramento, seria possível ocorrer um levante popular contra o governo ilegítimo se teria a instabilidade do regime democrático.

Considerando essa exposição introdutória, espera-se com este trabalho colaborar com Ciência Política identificando o perfil dos pré-candidatos a vereador em 2016 nas eleições do estado do Rio de Janeiro que sofreram impugnação e percorreram as instâncias recursais até o TSE. Também se busca oferecer à Ciência Jurídica dados relativos ao processamento das AIRCs analisadas, sobretudo, quanto às principais causas que lhes servem de fundamento; a atuação dos juízes eleitorais, deferindo ou indeferindo os registros de candidaturas; e Tribunais Regionais e Superior Eleitoral, mantendo ou reformando as decisões das instancias que lhes antecedem.

Além desta introdução e da conclusão, ao seu final, este trabalho será apresentado em 3 capítulos. Os temas abordados no primeiro serão eleições, representatividade e governança eleitoral; no segundo, o modelo de governança eleitoral brasileiro e as Ações de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRCs; no terceiro e último, se apresentará a metodologia empregada na pesquisa e o resultado da análise dos dados da eleição que se propôs ao exame.

1. ELEIÇÕES, REPRESENTATIVIDADE E GOVERNANÇA ELEITORAL

As abordagens teóricas desenvolvidas neste capítulo orbitarão em torno do tema eleição. Estrutura-se em duas subseções. Na primeira, o pleito eleitoral é apresentado como elemento essencial à representação democrática. Arrazoando essa concepção, destaca-se a visão de Robert Dahl (2001), para quem a democracia contemporânea impõe certas exigências, dentre as quais eleições livres e justas.

A segunda subseção contempla o conceito de governança eleitoral e seu papel para o alcance da integridade das eleições. Vale mencionar a lição de Mozaffar e Schedler, que chamam a atenção para a existência de um conjunto “complexo de variáveis sociais, económicas e políticas que afetam o processo, a integridade e o resultado de eleições democráticas”, mas concluem que “boas eleições são impossíveis sem uma governança eleitoral eficaz.” (2002, p. 6)

1.1. A REPRESENTATIVIDADE NO CONTEXTO DO SISTEMA ELEITORAL

Na democracia, segundo Manin, Przeworski e Stokes (2006), os governos agem em favor do interesse da população se são formados por eleições concorridas livremente, se a participação for ampla e se os cidadãos desfrutam de liberdade política. Em sucintas palavras, afirmam os autores: “os governos são representativos porque são eleitos” (MANIN, PRZEWORSKI e STOKE, 2006, p. 105). Nas linhas a seguir se buscará justificar a necessidade de um processo eleitoral sob dois primas: primeiro, o da inviabilidade de um modelo democrático baseado na participação direta dos cidadãos, do que decorre a necessidade de eleições; em sequência, será abordada a representação dos governos eleitos em relação ao seu eleitorado.

A lição de Robert Dahl (2001) é valiosa para a compreender a inviabilidade de a democracia direta ser adotada como meio para se alcançar decisões políticas em um Estado. Em um clube ou em uma cidade com poucos habitantes, não há problema na escolha da participação direta como mecanismo para se chegar a soluções que atendam ao interesse do grupo (DAHL, 2001). Já sua adoção por uma unidade política maior, como um país, enfrenta obstáculos, pois à medida em que vai aumentando o número de pessoas com aptidão para se manifestar nos debates, a participação direta vai se revelando inviável, impondo a eleição de representantes que atuem em nome dos cidadãos nos debates políticos (DAHL, 2001). Outra questão a ser considerada é a dispersão geográfica da população em grandes extensões territoriais, fator que

dificulta presença nas reuniões em razão das distâncias a serem percorridas (DAHL, 2001).

O argumento dahlsiano em oposição à democracia direta encontra lastro em uma matemática simples. O cientista político propõe inicialmente considerar o tempo tomado pelo debate em uma democracia de assembleia⁴ com a participação de dez pessoas, sendo a cada uma oferecido dez minutos para suas ponderações: seria necessária uma reunião de mais ou menos uma hora e quarenta minutos (DAHL, 2001). Caso o tema seja complexo, exigindo trinta minutos para que os membros do grupo possam sustentar seus argumentos, a duração da reunião seria de cinco horas (DAHL, 2001). Ainda razoável. Porém, elevando-se o número de participantes para cem pessoas, todas com direito a dez minutos de manifestação, haveria necessidade de pelo menos dois dias, com reuniões de oito horas em ambos, para que todos pudessem expor suas razões (DAHL, 2001).

Continuando os acréscimos ao número de pessoas e/ou na complexidade dos temas, se conclui pela inviabilidade da democracia com participação direta dos cidadãos em unidades políticas maiores, como é o caso de países. Considerando o modelo federativo brasileiro, que estabelece como unidades políticas a União, estados, Distrito Federal e municípios, em nenhuma delas seria viável o sistema democrático de assembleia.

A tabela apresentada a seguir reproduz a original apresentada por Dahl (2001) no livro *Sobre a Democracia* como justificativa da negação do formato de democracia por manifestações diretas e sua substituição pelo desenho institucional representativo com eleições.

⁴ Dahl usa a expressão “democracia de assembleia” para se referir ao modelo de participação direta, que segundo o autor só seria viável diante de um grupo com pequeno número de integrantes, como uma assembleia.

Tabela 1 - Tempo exigido para manifestação dos cidadãos em uma democracia com participação direta.

Nº de Pessoas	Total de tempo exigido se cada pessoa tem					
	10 minutos			30 minutos		
	minutos	horas	dias de 8 h	minutos	horas	dias de 8 h
10	100	2		300	5	
20	200	3		600	10	1
50	500	8	1	1.500	25	3
500	5.000	83	10	15.000	250	31
1.000	10.000	167	21	30.000	500	63
5.000	50.000	833	104	150.000	2.500	313
10.000	100.000	1.667	208	300.000	5.000	625

Fonte: DAHL, 2001, p. 122.

Ainda que o advento das novas tecnologias digitais permita, atualmente, por exemplo, a participação dos cidadãos por conferências de vídeo realizadas pela internet a partir do local em que se encontrem, dispensando a necessidade de deslocamento para as reuniões deliberativas, o argumento do tempo parece ser intransponível. Tomando como unidade de análise a cidade paulista de Borá, que segundo números do TSE para o ano de 2022 é o menor colégio eleitoral do Brasil⁵, com mil e quarenta eleitores, seriam necessários vinte e três dias de debate (com duração de oito horas por dia) caso fosse concedido dez minutos de fala para cada pessoa com capacidade política ativa.

Na democracia grega, a forma de escolha dos líderes políticos se dava por sorteio (DAHL, 2001, p. 22). Esse método fortuito de seleção não vincula o eleitor ao eleito. Em outras palavras, não há representação dos interesses daquele por este. Afinal o que garante que um governo democrático seja representativo?

Para Robert Dahl (2001), é essencial que haja funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para associações; e cidadania inclusiva. Abordando o tema representatividade, no artigo *Eleições e Representação*, Manin, Przeworski e Stoke (2006) apresentam estímulos e estratégias que tanto na campanha eleitoral quanto no exercício do mandato contribuem para que os eleitos busquem concretizar as aspirações dos cidadãos.

⁵ Sobre o eleitorado de Borá/SP, ver em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/fique-por-dentro-dos-numeros-das-eleicoes-2022?SearchableText=menor%20col%C3%A9gio%20eleitoral>. Acesso em 25 nov. 2022.

A questão da representação se resume à preocupação de “como os cidadãos poderão controlar o programa de planejamento das decisões do governo?” (DAHL, 2001, p. 107). A solução alcançada ao longo da evolução do sistema democrático na busca de um desenho institucional em que governantes representassem os interesses do povo foi “que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes” (DAHL, 2001, p. 107).

Em um entendimento alinhado ao de Dahl (2001), Manin, Przeworski e Stoke (2006) concebem a representação sob dois prismas, o de mandato e o da prestação de contas. Os partidos ou candidatos apresentam propostas sobre políticas públicas durante a campanha eleitoral e explicam como suas ideias poderiam promover o bem-estar dos cidadãos, que, por sua vez, elegem aquelas que querem ver implementadas. Os governos eleitos se encarregam dessa execução: assim, se constitui o mandato. A prestação de contas ocorre na votação: “os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição” (MANIN, PRZEWORSKI e STOKE, 2006, p. 107).

Da exigência de funcionários eleitos para que se tenha uma democracia representativa decorre a necessidade de eleições. E, ao se aceitar como conveniente, no modelo democrático, a igualdade política, se tem como consequência que as disputas eleitorais devem ser livres, justas e frequentes (DAHL, 2001). “*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). Também é preciso que sejam frequentes, para proporcionar aos cidadãos o controle final das decisões políticas que serão postas em prática pelos governos, o que se dá em razão da possibilidade de substituir por votação os funcionários eleitos que não corresponderam às expectativas (DAHL, 2001).

Nas campanhas eleitorais, partidos e candidatos se apresentam aos eleitores, informando-os acerca de suas intenções sobre políticas públicas, ou seja, “quais as políticas serão adotadas, com qual propósito, e com quais consequências” (MANIN, PRZEWORSKI e STOKE, 2006, p. 108). Os que são eleitos passam a tomar decisões políticas, que não necessariamente serão as mesmas que anunciaram no momento em que disputavam o apoio dos eleitores. Numa futura votação, os eleitores irão decidir suas escolhas considerando o resultado das políticas adotadas. Assim, “os políticos têm preferências sobre políticas públicas se a recompensa de manter-se [sic] no cargo ou a probabilidade de se reeleger depende das políticas por eles adotadas”

(MANIN, PRZEWORSKI e STOKE, 2006, p. 108). Essa avaliação dos governantes pelo povo só é possível em caso de as eleições serem frequentes. Essa compreensão fica clara nas palavras de Robert Dahl: “Imagine eleger representantes para um período de – digamos – vinte anos! Se os cidadãos quiserem manter o controle final sobre o planejamento, as eleições também devem ser frequentes.” (2001, p. 109). Não há, porém, entendimento unânime sobre a periodicidade em que as votações devem ocorrer. Na continuidade de seu pensamento, o autor conclui que, considerando os métodos habituais de países democráticos, eleições anuais seriam frequentes demais e um prazo para além de cinco anos é muito longo (DAHL, 2001, p. 110).

Outro elemento necessário ao modelo democrático representativo é a liberdade de expressão. Ela possibilita aos cidadãos apresentar uns aos outros seus pontos de vista, persuadindo-os na sua adoção; lhes garante o direito de escutar as diferentes visões sobre questões políticas; e, ainda, os dota de capacidade para exercer influência sobre os governos eleitos (DAHL, 2001). Na compreensão de Dahl:

Para adquirir a competência cívica, os cidadãos precisam de oportunidades para expressar seus pontos de vista, aprender uns com os outros, discutir e deliberar, ler, escutar e questionar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujas opiniões confiem – e aprender de outras maneiras que dependem da liberdade de expressão (DAHL, 2001, p. 110).

A existência de fontes de informação diversificadas constitui condição necessária para que os cidadãos tenham uma compreensão esclarecida sobre as questões políticas (DAHL, 2001). A efetiva participação na vida política estaria comprometida em caso de ausência ou distorção das informações oferecidas ao povo. “Portanto, os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista” (DAHL, 2001, p. 111).

Ainda sobre a oferta de informação, o entendimento sobre temas políticos destaca-se no exercício do controle *a posteriori* da representação. Não há meios, nas democracias representativas, que obriguem os políticos eleitos a cumprirem suas promessas de campanha: tribunais de vários países rejeitam as ações judiciais dos cidadãos contra os governantes que não implementam suas plataformas eleitorais (MANIN, 1997). Além disso, as disposições para *impeachment* e procedimentos para retirar a confiança dos representantes nunca são voltados a punir a traição de promessas (MANIN, PRZEWORSKI e STOKE, 2006). Apenas na Suíça, e sob formas mais restritas na Itália e Argentina, há previsão no ordenamento jurídico de referendos nacionais apoiados em iniciativas populares que decidem sobre a adoção de políticas

públicas com efeitos vinculantes sobre os governos⁶ (MANIN, PRZEWORSKI e STOKE, 2006).

Ou seja, não existem dispositivos institucionais que obrigue os representantes políticos a cumprirem suas promessas de campanha. Isso porque os cidadãos esperam que os eleitos deliberem entre si sobre as decisões políticas, aprendendo uns com os outros, e quando necessário consultem peritos. Outra justificativa é que, diante da incerteza de seus próprios julgamentos, os cidadãos optam por dar liberdade por algum tempo aos seus representantes para alcançarem soluções que satisfaçam suas aspirações (MANIN, PRZEWORSKI E STOKE, 2006, p. 118).

Resta aos cidadãos as eleições. Elas estabelecem um calendário para acerto de contas em que eles “podem se proteger contra preferências inconsistentes no tempo e, no entanto, exercer o controle *a posteriori* (*ex post*)” (MANIN, PRZEWORSKI E STOKE, 2006, p. 118; 119). Assim, pela votação, os representantes, de acordo com a avaliação de desempenho pelos eleitores, são mantidos ou removidos, dando lugar a novos eleitos.

Neste modelo eleitoral de prestação de contas, a decisão dos cidadãos sobre o voto decorre do cotejo entre as proposições dos partidos e candidatos, que obviamente sempre anunciam que irão buscar o bem do povo, e o que efetivamente colocaram em prática. Esse julgamento depende fundamentalmente da qualidade das informações disponíveis, pois elas irão embasar as escolhas dos representantes nas urnas. Como concluem Manin, Przeworski e Stoke, “a prestação de contas não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm informações incompletas” (2006, p. 125).

Outra característica do modelo representativo, conforme descrito por Dahl (2001), é a liberdade de associação. Segundo o autor, as associações independentes “são uma fonte de educação cívica e esclarecimento cívico: proporcionam informação aos cidadãos e, além disso, oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas” (DAHL, 2001, p. 112). Aduz, ainda, outras razões que impõem a livre associação em uma democracia representativa. “Formar uma organização, como um partido político, dá a um grupo uma evidente vantagem eleitoral” (DAHL,

⁶ No Brasil, a realização de referendo é prevista no art. 14 da Constituição da República de 1988 e regulamentado pela lei 9.709/1998, que prevê sua convocação por meio de decreto legislativo proposto por pelo menos um terço dos membros do Senado ou Câmara dos Deputados no caso de temas de relevância nacional. Nas situações de subdivisão, desmembramento ou anexação de estados, ou formação de novos estados ou territórios federais, a convocação é feita por meio de lei complementar, ouvidas as assembleias legislativas envolvidas (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998). Não há previsão de convocação por iniciativa popular.

2001, p 111), por promover o engajamento dos cidadãos não apenas nos períodos de campanha, mas ao continuarem com as atividades políticas entre as eleições. Por fim, o poder de persuasão de um grupo é maior do que de indivíduos isolados, de forma que os “legisladores podem ser influenciados, as causas podem ser apresentadas, políticas podem ser implementadas, nomeações podem ser procuradas” (DAHL, 2001, p. 111).

Quanto à cidadania, outra característica, segundo Dahl, das democracias representativas recebe a seguinte conceituação em suas palavras:

A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros [...] Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala” (DAHL, 2001, p. 100).

O mais elementar direito de um sistema democrático, o sufrágio universal, começou a ser consolidado nas democracias apenas a partir do século XX (DAHL, 2001). Conforme observa Dahl (2001), já na primeira metade do século XIX, cinco das seis⁷ instituições da democracia representativa estavam presentes no sistema político dos Estados Unidos da América – EUA. Os americanos já tinham “a prática de eleger funcionários superiores para fazer as leis”; o “direitos dos cidadãos para se expressarem sobre questões políticas, buscando e trocando informação” era garantido; assim como o “direito de formar associações com objetivos políticos explícitos” (DAHL, 2001, p. 101). Mas ainda faltava o sufrágio universal: as mulheres, em razão do gênero; e a maioria dos afro-americanos e boa parte dos adultos, por não serem alfabetizados ou por não terem propriedades, estavam excluídos das votações (DAHL, 2001).

Em países considerados altamente democráticos, como a Bélgica, França e Suíça, as mulheres só puderam votar depois da Segunda Guerra Mundial (DAHL, 2001). No Brasil o voto feminino foi conquistado em 1932 com o advento do Código Eleitoral; em 1881, oito anos antes da instituição da República, foi retirado dos analfabetos o direito de votar, que lhes foi restituído apenas em 1985 por Emenda à Constituição de 1967; o voto censitário, ou seja, a imposição de renda mínima para o

⁷ As seis características da democracia representativa descritas por Dahl são: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para associações; e cidadania inclusiva. Elas já foram citadas anteriormente nesta subseção. Sua repetição aqui visa apenas facilitar a leitura.

alistamento como eleitor, foi abolido pela primeira Constituição da República, de 1891 (NICOLAU, 2002).

No tempo presente, o sufrágio universal é uma instituição consolidada nos países democráticos. Vencida, portanto, essa mutilação consistente no cerceamento do direito de votar, a representatividade pode ser analisada pelo prisma da composição dos governos. Segundo Manin, Przeworski e Stoke (2006) se todos os adultos estão aptos a votar, é natural se esperar que elejam os que representem seus interesses e, por consequência, é de se esperar que um governo representativo seja uma réplica em pequena escala do eleitorado.

Quase todas as discussões sobre representação, a começar com as *Considerações sobre um Governo Representativo* de John Stuart Mill (1991 [1861]), assumem que a eleição de representantes que, de alguma forma, espelham ou reproduzem a composição do eleitorado, produz representação. Nesse ponto de vista, a assembleia é representativa se for uma miniatura do eleitorado, uma amostra dele. (MANIN, PRZEWORSKI e STOKE, 2006, p. 109).

O objeto de estudo deste trabalho se relaciona diretamente com a questão da representatividade democrática. Num primeiro plano a impugnação das candidaturas para vereador consiste em um filtro judicial que visa controlar a conformação dos pré-candidatos ao regramento eleitoral. Tem-se nisso uma barreira à participação na competição eleitoral e, por consequência, à ocupação de espaços de representação política. Mas para além do crivo judicial, mais especificamente das causas que fundamentam as ações impugnatórias, há fatores externos ao universo jurídico que influenciam no avanço pelas instâncias judiciais, como gênero, raça, local de residência dos impugnados, ocupação, entre outros. A proposta deste trabalho é identificar o perfil das candidaturas que ao serem impugnadas chegam ao TSE por recurso para julgamento final. A intenção é perquirir se sobre algum(s) desses grupos, assim chamadas as candidaturas que podem ser analisadas conjuntamente pela afinidade de características, recaem maior ou menor dificuldade em romper o obstáculo imposto pelas AIRCs, o que pode ensejar deficiência na representatividade democrática.

1.2. INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES E GOVERNANÇA ELEITORAL.

Democracia, eleições e representatividade são instituições indissociáveis. Barreto vale-se do conceito schumpeteriano, que considera o “método democrático”

como “o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (2020, p. 15), concluindo que:

O método da eleição, enquanto processo institucional de escolha de mandatários da população, firmou-se como alicerce estrutural da democracia representativa contemporânea e esta, por sua vez, regenera e revigora seus valores essenciais a cada ciclo eleitoral” (BARRETO, 2020, p. 15).

Mas apenas a presença de votação como mecanismo de seleção de governos não satisfaz a democracia. Para que as eleições sejam condicionantes do modelo democrático, deverão atender a alguns atributos. Segundo Dahl faz-se necessário que sejam “livres, justas e frequentes” (2001, p.109). A Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, reconhece que a vontade do povo deverá ser “expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (ONU, 1948). Huntington considera que “eleições, abertas, livres e justas, são a essência da democracia, a inescapável condição *sine qua non*” (1991, p. 9).

Fato é que nem sempre governos são democráticos. Há eleições mesmo em regimes autoritários. Por exemplo, durante a ditadura militar brasileira, de 1964 a 1985, foi preservado o voto direto para eleger deputados federais, estaduais e vereadores, mas as cassações de mandatos eram empregadas com frequência contra os opositores do governo; também, apenas dois partidos eram autorizados a participar da disputa eleitoral (NICOLAU, 2012). Assim, “a simulação democrática por regimes autoritários talvez não seja um sinal de democratização, mas uma forma de adaptação que torna o autoritarismo mais durável em uma era de entusiasmo democrático quase hegemônico” (EDGEELL et al, 2015, p. 5 – tradução nossa). Daí a necessidade de que a competição eletiva não opere como um meio de legitimação do *establishment* equivalendo a um mero “simulacro de democracia” (EDGEELL et al, 2015, p. 5).

Para se compreender os processos eleitorais como mecanismos de promoção e manutenção da estabilidade democrática, é preciso ir além de enumerar as adjetivações que as eleições devem assumir (justas, frequentes, competitivas, livres, com resultado incerto). É imperioso entender os arranjos institucionais que promovem a integridade dos processos eleitorais: a governança eleitoral. Ressaltam Mozaffar e Schedler que ela não representa garantia absoluta de boas disputas eletivas, pela possível presença de “um complexo conjunto de variáveis sociais, econômicas e políticas que pode afetar o processo, a integridade e os resultados de eleições

democráticas.” Porém, prosseguem os autores, “boas eleições são impossíveis sem uma governança eleitoral eficaz.” (2002, p. 6). O argumento sustentado por eles é que em democracias recentes a estabilidade do regime pode variar de acordo com o desenho e perfil dos organismos eleitorais – OE (esse tema será retomado na subseção seguinte).

Conforme Barreto (2020), em um passado recente os estudiosos analisavam as eleições como um indicador, e não causa da democratização, sendo a partir da década de 1990 que os debates acadêmicos voltaram atenção ao papel das instituições eleitorais para promoção e manutenção de regimes democráticos. Sem prejuízo do marco cronológico apontado pelo autor, vale mencionar que já em 1984, no clássico artigo *Ama a incerteza e serás democrático*, Adam Przeworski (1984) apontava a centralidade das instituições no pacto de “incertezas previsíveis”, referindo-se à incerteza quanto ao resultado da disputa eleitoral promovida por um aparato institucional eleitoral com regras previsíveis (certeza das regras) como o caminho que resultaria na democratização.

[...] num sistema autoritário, é quase certo que os resultados políticos não incluem os resultados contrários aos interesses do aparato de poder, enquanto que num sistema democrático não existe grupo cujos interesses possam excluir aprioristicamente consequências políticas com uma margem razoável de certeza” (PRZEWORSKI, 1984, p. 37).

A obra *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, de Samuel Huntington (1991), faz uma análise de condições que favoreceram a ocorrência de uma terceira onda de democratização, fixando o início desse fenômeno pela Revolução dos Cravos ocorrida no ano de 1974, em Portugal. O autor reconhece a importância das instituições para o avanço democrático, atribuindo a elas a capacidade de promover um cenário em que os resultados das eleições sejam aceitos pelos envolvidos na disputa.

Sua compreensão é que a primeira onda de democratização ocorreu entre 1828-1926, impulsionada pelas Revoluções Francesa e Americana; o segundo momento ocorreu entre 1943 e 1962, tendo o fim da Segunda Guerra e a bem-sucedida ocupação aliada como razão de inauguração de várias democracias; a terceira onda teve início em 1974, segundo o autor, e continuava produzindo seus efeitos em 1991. O livro de Huntington (1991) destaca-se pela análise comparativa de modelos democráticos e dos fatores institucionais que favoreceram sua consolidação.

Atualmente há pesquisas de natureza empírica que apresentam rica análise da qualidade das democracias a partir de dados sobre as eleições dos países. Destaca-

se, com esse objetivo, o *Electoral Integrity Project*, fundado em 2012 e originalmente sediado na *Harvard University* e *University of Sydney*, passando posteriormente a ser abrigado no *Royal Military College of Canada*, *Queen's University* e na *University of East Anglia*. Um dos braços do projeto, denominado *Perceptions of Electoral Integrity* – PEI, coleta as opiniões de especialistas eleitorais por meio eletrônico (*survey*), perquirindo a integridade das eleições pela análise de quarenta e nove indicadores enquadrados em onze categorias, a saber: leis eleitorais; procedimentos eleitorais; limites distritais; recenseamento eleitoral; registro de partidos; cobertura da mídia; financiamento de campanhas; processo de votação; contagem de votos; resultado da votação; autoridades eleitorais (PEI-8.0, 2022a).

O relatório PEI 8.0, publicado em maio de 2022 reúne dados acumulados, entre 2012 e 2021, de quatrocentos e oitenta eleições presidenciais e parlamentares ocorridas em cento e sessenta e nove países. Faz-se conveniente apresentar quais as categorias e indicadores são analisados no âmbito desta pesquisa como meio para se compreender quais instituições e suas atividades são relevantes à integridade das eleições.

O quadro a seguir reproduz de forma esquemática o *survey* respondido pelos especialistas no projeto *Perceptions of Electoral Integrity*. Obviamente outros estudos podem optar por outros dados e métodos, portanto é preciso considerar que o quadro tem caráter exemplificativo. As respostas possíveis para todas as perguntas repetem-se. São elas: “discordo fortemente; discordo; nem concordo nem discordo; concordo; concordo fortemente; não sei; não aplicável” (PEI-8.0, 2022a).

Quadro 1 - Reprodução esquemática do survey aplicado aos especialistas pela pesquisa *Perceptions of Electoral Integrity*.

Categoria	Introdução a cada categoria	Pergunta
1. Leis Eleitorais	Quando se pensa nas leis eleitorais usadas na última eleição nacional neste país, você concorda ou discorda das seguintes declarações?	<ol style="list-style-type: none"> 1. As leis eleitorais foram injustas com os partidos menores? 2. As leis eleitorais favoreceram o partido ou os partidos governistas? 3. As leis de eleições restringiram os direitos dos cidadãos?
2. Procedimentos Eleitorais	Em termos de procedimentos eleitorais... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	<ol style="list-style-type: none"> 4. As eleições foram bem geridas? 5. Informações sobre procedimentos de votação estavam amplamente disponíveis? 6. Os funcionários eleitorais foram justos? 7. As eleições foram realizadas de acordo com a lei?

3. Limites Distritais	Voltando-se para o processo de desenho de limites para distritos eleitorais...Em alguns países, as fronteiras distritais eleitorais são redefinidas em intervalos, um processo também conhecido como "redistritamento". Se isso não se aplicar, responda "não aplicável". Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	8. Os limites são discriminatórios contra algumas partes? 9. Os limites favorecidos incumbentes? 10. Os limites foram imparciais?
4. Registro de Eleitores	Voltando-se para o registro de eleitores... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	11. Alguns cidadãos não estavam listados no registro? 12. O registro eleitoral foi impreciso? 13. Alguns eleitores inelegíveis foram registrados?
5. Registro Partidário	Pensando no processo de inscrição para partidos e candidatos para entrar na cédula... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	14. Alguns candidatos da oposição foram impedidos de concorrer? 15. As mulheres tiveram oportunidades iguais para concorrer ao cargo? 16. Minorias étnicas e nacionais tiveram oportunidades iguais para concorrer ao cargo? 17. Apenas os principais líderes partidários selecionaram candidatos? 18. Alguns partidos/candidatos foram impedidos de realizar comícios de campanha?
6. Cobertura da Mídia	Pensando na cobertura da mídia sobre essas eleições, você concorda ou discorda das seguintes declarações?	19. Os jornais forneceram notícias eleitorais equilibradas? 20. Notícias de TV favoreceram o partido governista? 21. Partidos/candidatos tiveram acesso justo a transmissões políticas e publicidade? 22. Os jornalistas forneceram cobertura justa das eleições? 23. As mídias sociais foram usadas para expor fraudes eleitorais?
7. Financiamento de Campanha	Outra questão diz respeito ao financiamento de campanhas... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	24. Partidos/candidatos tiveram acesso equitativo a subsídios políticos públicos? 25. Partidos/candidatos tiveram acesso equitativo a doações políticas? 26. Partidos/candidatos publicam contas financeiras transparentes? 27. Pessoas ricas compram eleições? 28. Alguns recursos estatais foram indevidamente utilizados para campanha?
8. Processo de Votação	Ao votar... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	29. Alguns eleitores foram ameaçados de violência nas urnas? 30. Alguns votos fraudulentos foram proferidos? 31. O processo de votação foi fácil? 32. Os eleitores foram oferecidos uma escolha genuína nas urnas? 33. Cédulas postais estavam disponíveis?

		<p>34. Instalações especiais de votação estavam disponíveis para deficientes?</p> <p>35. Cidadãos nacionais residentes no exterior poderiam votar?</p> <p>36. Alguma forma de votação na internet estava disponível?</p>
9. Contagem de votos	Pensando depois que as urnas fecharam... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	<p>37. As urnas estavam seguras?</p> <p>38. Os resultados foram anunciados sem atraso indevido?</p> <p>39. Os votos foram contados de forma justa?</p> <p>40. Monitores eleitorais internacionais sofreram restrições?</p> <p>41. Monitores eleitorais domésticos sofreram restrições?</p>
10. Resultado da Votação	Depois que os resultados oficiais foram anunciados... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	<p>42. Partidos/candidatos contestaram os resultados?</p> <p>43. A eleição levou a protestos pacíficos?</p> <p>44. A eleição desencadeou protestos violentos?</p> <p>45. Quaisquer disputas foram resolvidas através dos canais legais?</p>
11. Autoridades Eleitorais	Pensando nas autoridades eleitorais que administram as eleições, na sua opinião ... Você concorda ou discorda das seguintes declarações?	<p>46. As autoridades eleitorais foram imparciais?</p> <p>47. As autoridades distribuíram informações aos cidadãos?</p> <p>48. As autoridades permitiram o escrutínio público de seu desempenho?</p> <p>49. As autoridades eleitorais tiveram um bom desempenho?</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PEI-8.0 Codebook, 2022⁸.

No ranking da integridade eleitoral da pesquisa PEI 2022, o Brasil aparece na 48ª posição. Na América do Sul⁹, a melhor colocação é ocupada pelo Uruguai, em 16º. Na Europa, a Finlândia é a nação mais bem classificada, em 1º, considerando todos os cento e sessenta e nove países analisados. Nos demais continentes, a melhor colocação é do Canadá, em 8º, na América do Norte; de Cabo Verde, em 30º, na África; de Taiwan em 14º, na Ásia; e da Nova Zelândia em 20º, na Oceania, (PEI, 2022b).

A tabela a seguir apresenta os cinco países que ocupam as primeiras posições na classificação PEI e o Brasil, as onze categorias analisadas e a avaliação de cada uma delas segundo uma escala de 0-100. A partir desses dados é possível identificar

⁸ Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/YSNYXD>. Consulta em 12 nov. 2022.

⁹ Entre os países da América do Sul a classificação é a seguinte: Uruguai, 16º; Chile 23º; Argentina 38º; Peru, 39º; Brasil, 48º; Colômbia 64º; Equador, 82º; Suriname, 97º; Bolívia, 101º; Paraguai, 105º; Guiana, 108º; e Venezuela, 136º

quais a deficiências brasileiras em comparação às nações avaliadas com as melhores desempenho em integridade eleitoral.

Tabela 2 - Classificação do Brasil segundo a pesquisa PEI em perspectiva comparada.

País	Finlândia	Dinamarca	Suécia	Noruega	Estônia	Brasil	Média dos 5 primeiros países nas categorias avaliadas	Diferença entre Brasil e a média dos 5 primeiros países
Índice PEI de integridade eleitoral (0-100)	86	85	83	82	81	64		
Posição da classificação PEI	1º	2º	3º	4º	5º	48º		
1. Índice de leis eleitorais (0-100)	88	91	85	80	81	73	85	12
2. Índice de procedimentos eleitorais (0-100)	97	96	93	93	91	80	94	14
3. Índice de limites do distrito eleitoral (0-100)	80	91	86	77	77	76	82	6
4. Índice de recenseamento eleitoral (0-100)	98	94	95	91	95	80	95	15
5. Índice de inscrição de partidos e candidatos (0-100)	92	91	86	86	82	58	87	30
6. Índice de cobertura da mídia (0-100)	71	67	72	67	78	51	71	20
7. Índice de financiamento de campanha (0-100)	71	71	73	73	68	43	71	28
8. Índice do processo de votação (0-100)	82	80	86	83	95	63	85	23
9. Índice de contagem de votos (0-100)	98	96	96	92	89	88	94	6
10. Índice de resultados (0-100)	97	86	91	93	89	68	91	23
11. Índice das autoridades eleitorais (0-100)	96	94	94	94	87	71	93	22

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PEI country-level data, 2022.

A observação do quadro revela que em todas as categorias analisadas pela PEI o Brasil recebeu avaliação inferior aos cinco países mais bem classificados. Destacando-se negativamente os quesitos inscrição de partidos e candidatos; e financiamento de campanha, em que a integridade eleitoral nacional está respectivamente 30 e 28 pontos inferior à média tomada para comparação. A menor diferença foi verificada na categoria contagem de votos, o que conduz à conclusão que apuração das eleições brasileiras são bem avaliadas pelos estudiosos do tema.

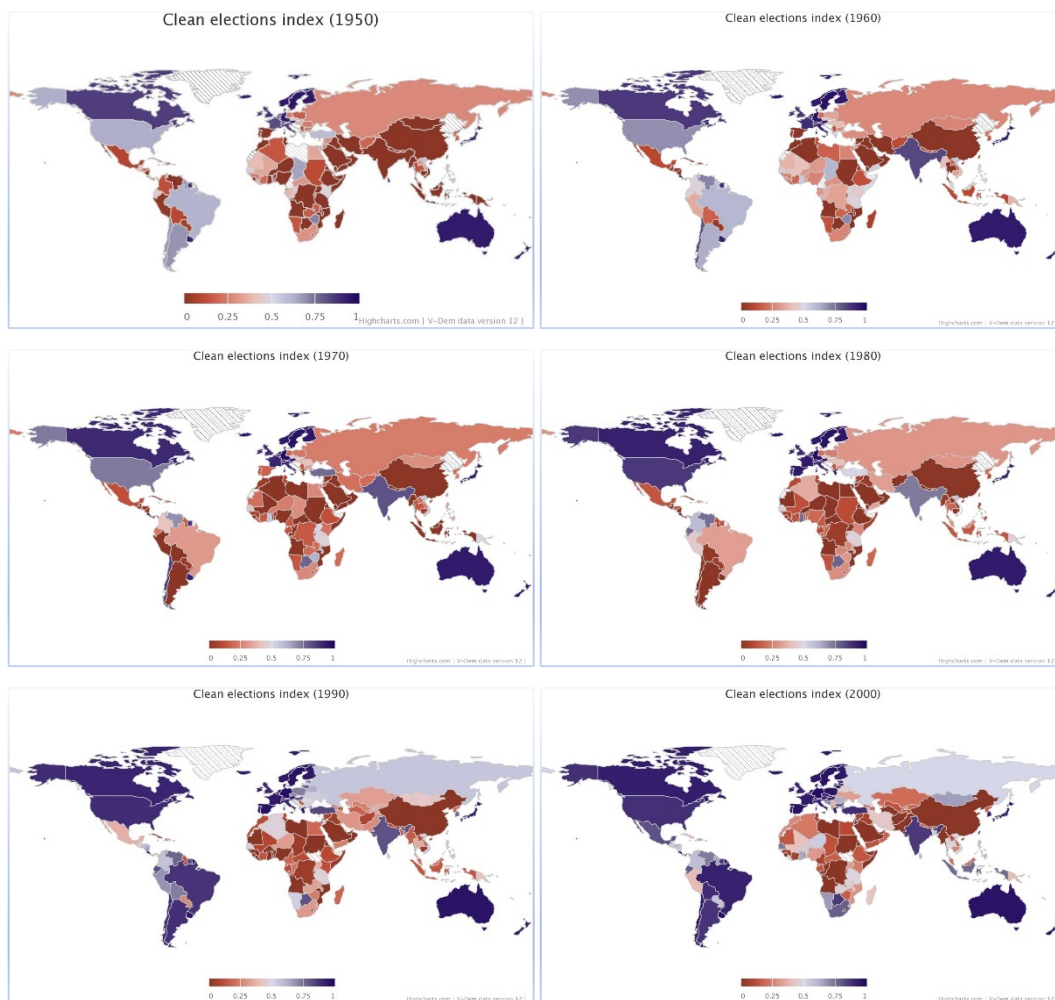
Outra pesquisa empírica que relaciona a qualidade das eleições e democracia foi desenvolvida pelo *V-Dem Institute* (a sigla *V-Dem* correspondente a *varieties of democracy*) sediado na Universidade de Gotemburgo, Suécia, capitaneado pela professora Amanda Edgell e publicado em 2015 sob o título de *Um teste global da democratização por Hipótese Eleitoral, 1900-2012*. A hipótese central do trabalho é que “a reiteração das eleições leva a aumentos na qualidade da democracia” (EDGEELL *et al*, 2015, p. 10). A razão por detrás dessa ideia apriorística é que cada eleição adicional aprimoraria as instituições eleitorais.

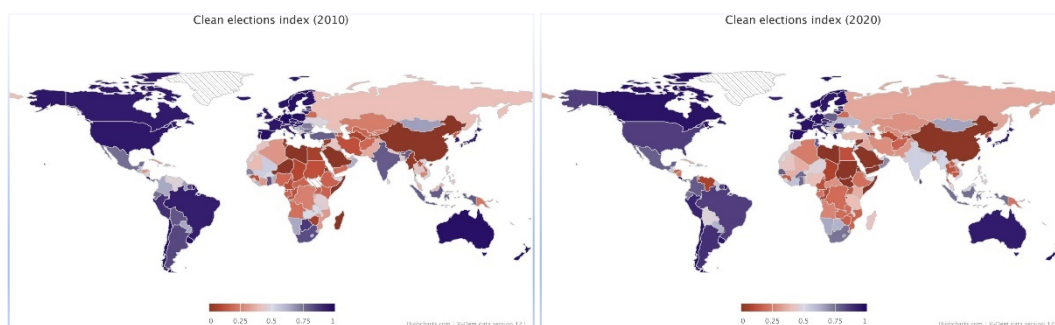
[...] o mecanismo, ao menos em parte, é a socialização e a aprendizagem experiencial em que os partidos de oposição se tornam melhores em coordenação, campanha e combate à fraude; os cidadãos aprendem a esperar mais e melhores direitos e, portanto, tornam-se mais propensos a protestar; organizações da sociedade civil e outras organizações pró-democráticas aprendem a melhor defender e desafiar o regime” (EDGEELL *et al*, 2015, p. 10 – tradução nossa).

No teste empírico, foram levados em consideração dados de dois mil e trinta e dois ciclos eleitorais, de cento e cinquenta e seis países entre os anos de 1900 a 2012 (EDGEELL *et al*, 2015, p. 09). Concluíram os autores que há “fortes evidências de que eleições multipartidárias reiteradas trazem melhorias nas qualidades democráticas das políticas tanto em nível global como como em muitas regiões do mundo” (EDGEELL *et al*, 2015, p. 03). Ressaltam que há variações em razão do tempo e das regiões. O efeito democratizante das eleições é um fenômeno novo. “Torna-se saliente durante a Guerra Fria, mas tem o efeito mais forte em toda a “terceira onda de democratização” ou de 1974 até o presente” (EDGEELL *et al*, 2015, p. 03). Quanto às discrepâncias regionais, “tanto a África Subsaariana quanto a Eurásia pós-comunista mostram a mais forte evidência de democratização por eleições”. Ao passo que na Ásia a repetição de eleições “tem pouco ou nenhum impacto nas liberdades civis e no estado de direito” (EDGEELL *et al*, 2015, p. 03).

O painel a seguir apresenta o cenário global de eleições limpas das últimas oito décadas, de 1950 a 2020. É possível identificar correlação entre as conclusões de Edgell *et al* (2015) e as representações cartográficas sobre a presença de eleições limpas – *clean elections*. A América Latina passou por um momento de retração democrática entre os anos 1960 e 1980, retomando a partir do início dos anos 1980 a preocupação com a integridade dos processos eleitorais. Na África Subsaariana é possível observar a ampliação da presença de processos eleitorais limpos a partir de 1970. A Eurásia passou a ser palco de eleições a partir da década de 1990, com o fim do regime comunista soviético, enquanto na Ásia houve pouca alteração quanto a ocorrência de eleições limpas.

Figura 1 - Painel de representação da presença de eleições limpas nas últimas oito décadas – de 1950 a 2020.





Fonte: Elaboração do autor pela plataforma V-Dem Institute.¹⁰

As pesquisas empíricas são capazes de revelar fatores institucionais que têm relevância na promoção da democracia. Em outras palavras, conduz à compreensão da importância da governança eleitoral para a saúde dos regimes democráticos. Mas, afinal, o que é governança eleitoral?

Os estudos sobre o tema receberam impulso da polêmica disputa eleitoral para presidência dos Estados Unidos no ano de 2000 entre George W. Bush e Al Gore. Naquela eleição, por uma diferença de pouco mais de trezentos votos, Bush ganhou no colégio eleitoral da Flórida, levando a disputa a ser decidida pelos tribunais¹¹. As dificuldades experimentadas despertaram o interesse da Ciência Política para as questões atinentes à governança eleitoral.

Mozaffar e Schedler, na obra seminal *The Comparative Study of Electoral Governance*¹², a conceituam como “um conjunto vasto de atividades que cria e mantém o amplo quadro institucional em que se realiza a votação e a competição eleitoral” (2002, p. 07) cuja concretização se opera em três níveis, a formulação das regras; aplicação das regras; c) resolução dos conflitos (MOZZAFAR E SCHEDLER, 2002). Para Marchetti, trata-se de um “conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral.” (2008a, p. 866). Essas definições conduzem à formação de uma concepção estrutural, ficando pendente a noção de como a

¹⁰ Disponível em: https://www.v-dem.net/data_analysis/MapGraph/.

¹¹ Nos Estados Unidos, a eleição obedece à regra do colégio eleitoral: os eleitores votam em delegados, que por sua vez elegem os candidatos. A polêmica se deu na Flórida, que tinha direito a vinte e cinco delegados e Bush obteve vantagem entre eles por pouco mais de trezentos votos na primeira fase do processo eleitoral, quando os delegados são escolhidos. Naquela eleição, a vitória no estado definiria quem seria o presidente americano. Al Gore pediu na justiça a recontagem manual dos votos, em lugar da apuração mecanizada que era utilizada normalmente. Por quase um mês, a disputa que entregaria o resultado da eleição presidencial foi sendo transferida por várias instâncias judiciais chegando a Suprema Corte. Ao final, a justiça confirmou a vitória de Bush. Vitor Marchetti aponta que a esse impasse chamou atenção para a “dificuldade administrativa das eleições devido à grande descentralização e autonomia dos organismos eleitorais” (2008, p. 891).

¹² Esse foi o título de um número especial do periódico *International Political Science Review* que reuniu artigos sobre governança eleitoral. O artigo introdutório dessa publicação foi escrito por Shaheen Mozaffar e Andreas Schedler.

governança se concretiza. Eduardo Pelella (2012) e Jesus Henríquez (2007) apresentam conceitos que contribuem para a completude da compreensão. Segundo os autores os mecanismos de governança eleitoral devem estabelecer:

[...] padrões de confiabilidade, imparcialidade política, correção e eficácia administrativa da *authority* da administração e condução do processo eleitoral e dos procedimentos correlatos de fiscalização, votação, apuração e proclamação dos resultados” (PELELLA, 2012, p. 134).

[...] proteção autêntica ou tutela eficaz do direito de eleger ou ser eleito para desempenhar um cargo público, mediante um conjunto de garantias aos participantes (partidos políticos e, em sendo o caso, cidadãos e candidatos) a fim de impedir que se possa violar, em prejuízo da vontade popular, contribuindo para assegurar a legalidade, certeza, objetividade, imparcialidade, autenticidade, transparência e justiça dos atos e procedimentos eleitorais” (HENRÍQUEZ, 2007, p. 1153 – tradução nossa).

Barreto enriquece os contornos conceituais da governança eleitoral relacionando-a com princípios que lhe devem ser norteadores: neutralidade, isonomia, juridicidade, transparência e probidade. Explica o autor que a neutralidade diz respeito à “imparcialidade nos procedimentos e nos métodos de julgamento dos litígios surgidos no contencioso eleitoral” (2020, p. 32); a isonomia busca assegurar “igualdade de tratamento dos envolvidos na competição”; juridicidade é o respeito às regras pré-estabelecidas “visando à estabilidade e à segurança jurídica da disputa política”; a transparência traduz-se pela “ampla divulgação das medidas adotadas e acesso às informações públicas”; e a probidade impõe a observação de padrões éticos de conduta, assegurando que o “processo eleitoral resulte na real escolha dos eleitores” e, além disso, sirva para “garantir a confiabilidade da disputa, evitando insurgências ou reação dos não eleitos” (BARRETO, 2020, p. 32).

Mozaffar e Schedler (2002) dividem a governança eleitoral em três níveis¹³ e descrevem as atividades de cada um deles: a formulação das regras – *rule making*, a aplicação das regras – *rule application*, e a adjudicação das regras – ou *rule adjudication*. Marchetti (2008a) sintetiza em texto didático os conceitos e atribuições destas três dimensões. Com base na conceituação original feita por Mozaffar e Schedler (2002), nas linhas de Marchetti (2008a) e Marchetti e Cambaúva (2014) a presente pesquisa concebe que:

¹³ Tal qual Barreto (2020), neste trabalho preferiu-se o uso da designação “dimensões” em lugar de “níveis” como originalmente fora feito por Mozaffar e Schedler (2002), já que inexistente hierarquia entre os mecanismos de governança eleitoral.

- A formulação das regras (*rule making*) engloba a interação de regras constitucionais, legais e institucionais, e práticas organizativas que determinam as regras básicas dos procedimentos para serem adotados nas eleições. Nesta dimensão da governança eleitoral são estabelecidos, por exemplo, a fórmula eleitoral, a magnitude das eleições (número de cadeiras em disputa para os diversos cargos eletivos), os distritos eleitorais, as datas em que serão realizadas as eleições, atos de regulação de propaganda partidária e da prestação de contas da campanha, normas sobre a organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições. Também os casos de inelegibilidade são definidos em seu âmbito. Ressalta-se que prévia fixação das regras do jogo e seu conhecimento pelos competidores antes da competição eleitoral é essencial para a segurança do pleito.

- A aplicação das regras (*rule application*) tem incumbência de implementar a disputa eleitoral, ou, nas palavras de Marchetti, “é o nível da administração do jogo eleitoral” (2008a, p. 867). É nesta dimensão que se dá o registro dos partidos, dos candidatos e dos eleitores; a organização logística do processo eleitoral, como distribuição de urnas, alocação de servidores; são definidos os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do pleito.

- A adjudicação das regras (*rule adjudication*) tem papel de dirimir possíveis litígios surgidos entre os competidores na disputa eleitoral, ou seja, é a dimensão responsável pelo processamento e solução de reclamações; julgamento de ações eleitorais e seus recursos; e a publicação e execução das próprias decisões. Também está a seu cargo a proclamação dos resultados finais da eleição. Esta última incumbência deriva da sua função de garantir que as controvérsias judiciais sejam solucionadas de forma a dar segurança e credibilidade ao resultado final da disputa.

O julgamento das AIRCs integra a dimensão de adjudicação das regras eleitorais. No processo eleitoral brasileiro, o registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral é condição necessária à disputa de cargos eletivos. Os órgãos legiferantes (*rule making*) estabelecem os critérios de inelegibilidade, estabelecendo, por exemplo, que quem praticar crime contra o meio ambiente e tiver contra si sentença condenatória criminal transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado não poderá concorrer a nenhum cargo político-eletivo por oito anos a partir da condenação (BRASIL, 1964, art. 1, I, e). As Ações de Impugnação de Registros de Candidatura são o instrumento pelo qual se pode realizar o controle de legalidade das candidaturas antes de sua homologação.

Conforme Pipa Norris:

Democracias consolidadas, com experiência em eleições durante décadas ou séculos, têm acumulado grandes reservas de legitimação do regime político, culturas de confiança e tolerância social e ampla aderência aos valores democráticos. Também desenvolveram mecanismos institucionais formais robustos para revisões legais e resolução de reclamações (NORRIS, 2014, p. 150)

Um mecanismo de pacificação de eventuais questionamentos sobre o credenciamento de concorrentes aos cargos eletivos promove a credibilidade da democracia. É possível imaginar o quão deletério seria para a confiança no processo eleitoral se, após terminada a votação e proclamados os resultados, houvesse largas alterações do rol de candidatos e, portanto, de eleitos, em razão de decisões judiciais. Daí a importância das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura. Não por outra razão, é determinação legal que até 20 dias antes da data das eleições os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados e os respectivos recursos, devem estar julgados pelas instâncias ordinárias, e publicadas as decisões a eles relativas¹⁴ (BRASIL, 1997, art. 16, § 1º).

¹⁴ A Lei 9.504/1997 – Lei das Eleições estabelece: “Art. 16 - Até vinte dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem. § 1º - Até a data prevista no caput, todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados e os respectivos recursos, devem estar julgados pelas instâncias ordinárias, e publicadas as decisões a eles relativas.”

2. O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO E AS AÇÕES DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA

Este capítulo é dividido em duas subseções. O debate desenvolvido na primeira assenta-se numa análise comparativa do modelo de governança brasileiro diante dos demais países da América do Sul. Especificamente se busca identificar a capacidade de afastar as disputas eleitorais da influência partidária. A reboque da primeira abordagem, será apresentado a tese de Marchetti (2008a; 2008b) de que o desenho do Organismo Eleitoral – OE – nacional conduziu à judicialização da competição político-eleitoral no Brasil.

A segunda subseção tratará das AIRCs, situando-a no contexto da governança eleitoral como filtro judicial das candidaturas. Ressalta-se, de passagem, que a análise das ações impugnatórias que chegam ao TSE deve considerar não apenas aspectos processuais, mas também fatores que lhes são exógenos ao mundo jurídico, como raça, gênero, ocupação, local de moradia, etc. Passa-se a seguir, como último tema do capítulo, ao exame das causas que fundamentam as impugnações das candidaturas, buscando-se destacar a função social dos dispositivos legais.

2.1. O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

Na maioria das democracias contemporâneas, a solução das controvérsias sobre a regularidade dos pleitos e a certificação dos resultados das votações, atribuições que recebem o nome de contencioso eleitoral, são funções delegadas a um órgão jurídico e independente dos Poderes Executivo e Legislativo (RICCI e ZULINI, 2013). A inclusão dos órgãos do Poder Judiciário nas atividades atinentes à governança eleitoral foi uma tendência iniciada entre o final do século XIX e o começo do século XX (RICCI e ZULINI, 2013). Antes disso, predominavam os desenhos institucionais que Lehoucq (2002) chamou de “modelo clássico de governança”, em que cabia ao Poder Executivo a administração das eleições e contagem de votos; e ao Legislativo a certificação dos resultados e decisão sobre o contencioso eleitoral.

Há “consenso na literatura em associar a condição da confiabilidade do pleito à existência da Justiça Eleitoral para suplantar a discricionariedade típica dos tribunais políticos” (RICCI e ZULINI, 2013, p. 92). Para Oliveira (2009), a atuação das casas legislativas no modelo clássico era corrompida pela adoção de critérios políticos e inobservância de parâmetros jurídicos, ou seja, carência de imparcialidade, não

oferecimento de vias recursais, desconsideração do conjunto probatório nas decisões. Henríquez menciona como argumentos contrários a este modelo sua incapacidade de “evitar que os integrantes do órgão envolvido se convertam em juiz e parte ao realizar a qualificação das eleições em que contenderam”, sobretudo diante do risco de que uma “maioria predeterminada atue em conformidade com seus interesses políticos e partidários, ignorando razões de direito e justiça.” (2007, p. 1157). Na visão de Lehoucq, a instabilidade política gerada pelo modelo clássico de governança eleitoral foi remediada delegando-se a forças apartidárias o julgamento dos conflitos sobre as eleições. Nas suas palavras, “a criação de comissões eleitorais despolitiza a governança eleitoral” (2002, p. 36). Argumenta o autor que:

Delegar a responsabilidade pela alocação de cargos eletivos a um terceiro é uma estratégia institucional diametralmente oposta à teoria clássica de governança eleitoral. Em vez de aproveitar a luta pelo poder entre o Executivo e o Legislativo, os retira tanto da organização quanto da contagem dos votos. Isto confia a um corpo neutro de funcionários a tarefa de julgar reivindicações conflitantes sobre os resultados das eleições. Gera o consentimento dos resultados eleitorais – e, portanto, a legitimidade do regime – tornando o processo eleitoral transparente e justo. A imparcialidade é o que dá poderes às comissões eleitorais para deter alegações de fraude” (LEHOUCQ, 2002, p. 36, tradução nossa).

O Brasil seguiu a tendência global existente entre os séculos XIX e XX, descrita por Ricci e Zulini (2013), com a promulgação do Código Eleitoral em 1932, que criou a Justiça Eleitoral substituindo o padrão até então vigente no país pelo qual Executivo e Legislativo eram responsáveis pelas eleições. Estando a aplicação das regras (*rule administration*) sobre responsabilidade do primeiro; e a adjudicação das regras (*rule adjudication*), do segundo.

[...] a Justiça Eleitoral brasileira foi criada com o intuito de moralizar as eleições, até então marcadas por fraudes, pelo voto a “cabresto” e pelo “coronelismo” estabelecendo um órgão que tivesse função de dirimir os conflitos eleitorais, mas que também possuísse a tarefa de organização e de administração das eleições. Tendo este órgão um caráter de neutralidade, no sentido de não possuir interesse direto no resultado da disputa eleitoral, diferentemente do legislativo e do executivo, ele poderia exercer de forma imparcial suas competências, evitando fraudes, condutas ilícitas, manipulação de votos, enfim, qualquer atitude que desvirtuasse o real resultado das eleições (GRAEFF e BARRETO, 2017, p. 107).

Para Maria Teresa Sadek (1995), a Justiça Eleitoral brasileira foi um produto da Revolução de 1930, que ostentava entre suas bandeiras a moralização das eleições, para o que

[...] parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos. Através dessas práticas a máquina majoritária assegurava sua perpetuação, manipulando todas as etapas do processo eleitoral, e chegando mesmo a decapitar mandatos oposicionistas (SADEK, 1995, p. 30).

As pesquisas mais recentes que tomam como objeto a governança eleitoral vêm se ocupando de “criar critérios para avaliar o desenho dos OEs e seu impacto sobre o jogo eleitoral, incorporando-o como uma variável nas análises sobre a consolidação dos regimes democráticos” (MARCHETTI, 2008a, p. 867). O mote desses estudos é que “uma boa governança eleitoral conduzida por um OE adequado pode garantir a credibilidade dos resultados eleitorais, estabilizando e pacificando as disputas pelo poder político” (MARCHETTI, 2008a, p. 868). De fato, como apontam Lindberg e Lührman, em nações com democracias frágeis, na busca por garantir vantagem na competição eleitoral os governos adotam estratégias “como censurar e assediar os meios de comunicação, restringir a sociedade civil e os partidos políticos e enfraquecer a autonomia dos órgãos de administração eleitoral” (2019, p. 4).

O intento de conceber uma metodologia para analisar a atuação dos OEs resultou em dois principais critérios de classificação descritos por Marchetti¹⁵ (2008a): 1) segundo a posição institucional em governamental, independente, duplamente independente ou mista; 2) segundo o vínculo institucional em carreira, partidário, especializado ou combinado.

A posição institucional de um OE diz respeito ao seu posicionamento em relação às outras instituições do Estado. É classificado como governamental quando for vinculado ao Poder Executivo, como ocorre, por exemplo, na Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido. Será considerado independente quando não vinculado ao Executivo, por exemplo, Brasil, Canadá, Chile. Os duplamente independentes têm dois OEs, em regra, um com atribuição de administrar e executar o processo eleitoral (*rule application*); e o outro com prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral (*rule adjudication*), ambos sem vínculo com o Executivo. Por exemplo, Peru, Moçambique, Jamaica. Por último, há os modelos de governança mistos, dotados de dois OEs, cada um com funções distintas, um governamental que monitora, supervisiona e toma decisões sobre o processo eleitoral; e o outro independente que atua na implementação do processo eleitoral, sendo responsável por sua logística (MARCHETTI, 2008a).

¹⁵ Os critérios descritos por Marchetti se baseiam na classificação original realizada pela pesquisa do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance – Idea* (2007).

Quanto ao vínculo institucional de seus membros, que diz respeito às origens e aos requisitos básicos adotados para a seleção do pessoal que compõe um OE, são classificados como de carreira quando o recrutamento ocorre entre os servidores do Executivo; e quando se dá fora da esfera deste Poder, poderá ser partidário, especializado ou combinado. É partidário caso seus membros mantenham vínculos com partidos políticos e a indicação deles dependa dessa vinculação. Apoiam-se na lógica de que a competição político-partidária é melhor gerida pelo consenso dos envolvidos no jogo. Como exemplo, cita-se Colômbia, Eslováquia e Israel. Os especializados têm seus membros escolhidos em razão do conhecimento técnico em matéria eleitoral ou da qualificação profissional. Esses critérios, em oposição ao anterior, visam afastar que *players* envolvidos no jogo competitivo participem dos OEs, por estarem interessados em resultados favoráveis a si e desfavoráveis a seus adversários. O objetivo, neste caso, é a neutralidade do processo eleitoral. Como exemplo, pode-se citar Brasil, Austrália e a Índia. A combinação entre o critério partidário e especializado dá origem aos OEs classificados como combinados. Bulgária, Rússia e Uruguai exemplificam esse último tipo. (MARCHETTI, 2008a). O quadro a seguir sintetiza as variações possíveis, segundo Marchetti (2008a), quanto à posição institucional e vínculo institucional dos membros de um OE.

Quadro 2 - Características dos OEs segundo a posição institucional e quanto ao vínculo institucional de seus Membros.

Características dos Organismos Eleitorais segundo sua Posição Institucional	
Governamental	Vinculado ao Poder Executivo.
Independente	Não vinculado ao Executivo.
Duplamente Independente	Dois OEs independentes e com funções específicas. Em regra, um é encarregado de administrar e executar o processo eleitoral (<i>rule application</i>), cabendo ao outro as decisões sobre o contencioso eleitoral (<i>rule adjudication</i>).
Mista	Dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental, que monitora, supervisiona e toma decisões sobre o processo eleitoral; e o outro independente com função de implementar o processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística.
Características dos Organismos Eleitorais segundo o Vínculo Institucional de seus Membros	
Carreira	Todos os membros são vinculados ao Poder executivo.
Partidário	Todos os membros são vinculados a partidos políticos
Especializado	Nenhum membro tem vínculo com partidos políticos. A seleção se dá por conhecimento técnico em matéria eleitoral ou qualificação profissional.
Combinado	Parte dos membros são vinculados a partidos político e outra parte não tem. Resulta da combinação entre os critérios especializado e partidário.

Fonte: Elaboração do autor com base em Marchetti, 2008a, p. 870-872.

Numa perspectiva comparada, considerando a posição institucional dos seus OEs, entre os doze¹⁶ países da América do Sul, onze são independentes; e um misto. Quanto ao vínculo institucional de seus membros, onze tem membros sem vínculo partidário, ou seja, seu corpo funcional é especializado; e um é classificado como como combinado (IDEA, 2014).

¹⁶ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Ecuador, Guiana Paraguai, Peru, Suriname, Venezuela e Uruguai.

Quadro 3: Classificação dos OEs dos países da América do Sul considerando sua Posição Institucional e Vínculo Institucional de seus Membros

Independente-Especializado	Independente-Combinado	Misto-Especializado
Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Venezuela	Uruguai	Argentina

Fonte: Elaboração do autor segundo dados do IDEA, 2014.¹⁷

A Argentina é o único caso na América Sul que adota o modelo misto. No país, parte da governança eleitoral é compartilhada entre dois OEs, um governamental vinculado ao Ministério do Interior responsável pela administração do processo eleitoral (*rule application*); e o outro independente que cuida do contencioso eleitoral (*rule adjudication*). A peculiaridade do Uruguai deve-se à coexistência de dois critérios para indicação e seleção dos membros do seu OE: um que considera interesses e vínculos partidários e outro que visa a seleção de especialistas que atuem de forma neutra (IDEA, 2014; MARQUETTI, 2008).

Colômbia e Peru têm dois OEs que dividem as atribuições da governança eleitoral seguindo o modelo de dupla independência. Ambos os países, junto com a Argentina, são os três casos da América do Sul com mais de um Organismo Eleitoral. Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Suriname e Venezuela concentram as atividades de governança eleitoral em apenas um Organismo Eleitoral (IDEA, 2014).

Os números revelam a importância dada ao afastamento da influência partidária na governança eleitoral pelas nações sul-americanas: de um total de dozes, em apenas dois países há atuação política nos OEs, e ainda assim ela é parcial. Já que na Argentina há dois OEs, sendo apenas um deles vinculado ao Executivo; e no Uruguai, há a combinação do critério partidário com o especializado para escolhas dos membros do OE.

Em pesquisa que analisa a importância da governança eleitoral e qualidade das eleições na América Latina, Hartlyn, Maccoy e Mustillo consideram que um OE capaz “manter relações equilibradas com os partidos políticos, projetar uma imagem de

¹⁷ Disponível em <<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design>>. Consulta em 01 nov. 2022.

neutralidade, profissionalismo e eficiência e decidir de forma justa e equitativa a disputas que surgem” (2009, p. 21) contribui para melhorar as eleições. De acordo com Mozaffar e Schedler, “estabelecer organismos eleitorais independentes, de fato, tornou-se uma norma internacional prescrita, condição *sine qua non* para a credibilidade eleitoral.” (2002, p. 15)

É ampla a literatura que proclama os efeitos positivos da independência dos órgãos responsáveis pela governança para a integridade das eleições, o que conseqüentemente reflete na qualidade da democracia. A atuação da justiça eleitoral em substituição à discricionariedade de tribunais políticos tem sido elemento chave na busca pela credibilidade dos pleitos (RICCI e ZULINI, 2013, p. 92).

2.1.1. A judicialização da competição político-partidária no Brasil

Marquetti (2008a) aponta no modelo brasileiro uma consequência decorrente da delegação de funções relativas à governança eleitoral ao Poder Judiciário, que considera deletéria: a judicialização da competição político-partidária. O debate suscitado pelo autor pode ser resumido à seguinte indagação: o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil estaria levando o judiciário a extrapolar suas funções e, portanto, retirar do campo democrático a disputa política?

Ter noção sobre a estrutura e funcionamento da justiça eleitoral brasileira é conveniente para compreender a questão. A Constituição de 1988 define como seus órgãos o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, os Tribunais Regionais Eleitorais – TREs; os Juízes Eleitorais; e as Juntas Eleitorais (BRASIL, 1988)¹⁸. O TSE está no topo da hierarquia da administração e execução das eleições (*rule application*). Quanto ao contencioso eleitoral (*rule adjudication*), entre suas atribuições¹⁹ está processar e julgar originariamente o registro de candidatura à Presidência e Vice-Presidência da República; e também funciona como última instância nas ações eleitorais, julgando os recursos interpostos contra decisões dos tribunais regionais (BRASIL, 1965)²⁰. Cabe, ainda, a ele expedir as instruções (*rule making*) que julgar convenientes à execução do regramento eleitoral, as quais assumem status jurídico de resoluções (BRASIL, 1965; BRASIL, 1995; BRASIL 1997)²¹.

¹⁸ Art. 118.

¹⁹ Sobre demais competências do TSE, consultar arts. 22, 23 e 23-A do Código Eleitoral, Lei 4.737 de 1965.

²⁰ Art. 22.

²¹ Respectivamente, arts. 23, IX e XVIII; art. 61; art. 105

Os ministros do TSE são escolhidos segundo os seguintes critérios de origem: três entre os ministros do Superior Tribunal Federal – STF; dois, entre os ministros do Superior Tribunal de Justiça – STJ; e dois “advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral” selecionados pelo presidente da república a partir de lista tríplice formulada pelo STF, sendo uma para cada seleção. (BRASIL, 1988)²².

Aos TREs, que estão instalados em cada capital dos estados brasileiros e no Distrito Federal, na solução do contencioso eleitoral (*rule adjudication*), caberá processar e julgar originariamente o pedido de registro de candidaturas que concorrem a cargos públicos em âmbito estadual: governador; senadores; deputados do Congresso Nacional; e deputados de Assembleia Legislativa. Em nível recursal, funcionam como segunda instância no julgamento de recursos interpostos contra atos e decisões proferidas pelos juízes e juntas eleitorais (BRASIL, 1965)²³. Em âmbito administrativo (*rule application*) tem atribuição de atuar na organização e execução dos pleitos, como por exemplo, realizando a apuração dos resultados finais das eleições de governador e vice-governador, de membros do Congresso Nacional; e proceder à expedição dos respectivos diplomas (BRASIL, 1965). Quanto à competência para produzir regras atinentes ao processo eleitoral (*rule making*), os TREs não receberam essa competência no exercício da governança eleitoral.

Os tribunais regionais, assim como o TSE, são constituídos por sete ministros com a seguinte origem: dois desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais; dois juízes de direito dos Tribunais de Justiça estaduais; um juiz do Tribunal Regional Federal; e dois advogados de notório saber jurídico e idoneidade moral indicados pelos Tribunais de Justiça e selecionados pelo presidente da República a partir de listas tríplexes, uma para cada seleção. (BRASIL, 1988)²⁴

Os juízes eleitorais são selecionados pelos TREs dentre os juízes de direito estaduais. Sua atuação se dá em âmbito local, tendo como jurisdição a Zona Eleitoral. Participam da organização e execução do processo eleitoral (*rule application*) e funcionam como primeira instância de julgamento do contencioso eleitoral (*rule adjudication*) nas disputas para os cargos eletivos municipais (BRASIL, 1965)²⁵. É no exercício desta atribuição que jugam as ações de impugnação de registro de

²² Art. 119.

²³ Art. 29. Sobre demais competências do TRE consultar arts. 29 e 30 do Código Eleitoral, Lei 4.737 de 1965.

²⁴ Art. 120.

²⁵ Art. 35, XII. Sobre demais competências dos juízes eleitorais consultar art. 36 do Código Eleitoral, Lei 4.737 de 1965.

candidatura dos pré-candidatos a prefeito e vice; e vereadores. Quanto à elaboração de regras eleitorais (*rule making*), assim como aos TREs, não lhes foi conferida esta função.

Na base da Justiça Eleitoral estão as Juntas Eleitorais, cujas funções restringem-se à execução do processo eleitoral (*rule application*), não tendo atuação nem no contencioso (*rule adjudication*), nem na elaboração de regras eleitorais (*rule making*). São formadas pelos TREs, que sessenta dias antes das eleições selecionam um juiz de direito e de dois a quatro cidadãos com notório saber jurídico e idoneidade moral o irão auxiliar na execução dos procedimentos necessários para realização do processo eleitoral em determinada zona eleitoral. O encerramento de suas atividades se dá após o término dos trabalhos de apuração dos votos. (MARQUETTI, 2008a).

Marchetti (2008a) sustenta que a judicialização da competição político-partidária tem como uma de suas causas a composição dos órgãos responsáveis pela governança eleitoral no Brasil. Segundo o autor, há pouca participação democrática na seleção dos membros do OE nacional, uma vez que o legislativo, que é uma instância de representação política, fica excluído da seleção, cabendo apenas ao Presidente da República fazer sua escolha a partir de lista tríplice previamente formulada pelos TREs e TSE.

Em se considerando a atuação presidencial na escolha dos integrantes dos tribunais eleitorais como participação popular, já que realizada por representante eleito, deve-se ter em mente que ela se opera por efeito colateral de um mecanismo pertencente ao Sistema de Freios e Contrapesos²⁶. Frisa-se, seu objetivo precípua não é funcionar como instrumento de participação democrática na formação do OE brasileiro, mas sim permitir o controle de um poder republicano sobre outro, para alcançar o equilíbrio entre eles. Outra característica agrava a precariedade da influência do povo na constituição do OE nacional: mesmo havendo a participação do Presidente, que é eleito pelo povo, sua atuação se restringe à seleção de membros a partir de rol previamente elaborado pelos tribunais, sem que seja dado aos cidadãos qualquer possibilidade de ingerência, ainda indiretamente por atuação de eleito, em sua formulação.

Além da composição do OE nacional Marchetti invoca outra razão em sua conclusão pela judicialização da competição político-partidária: as competências do

²⁶ O Sistema de Freios e Contrapesos volta-se a preservação da autonomia dos poderes republicanos (Executivo, Legislativo e Judiciário) no exercício de sua função e ao controle que cada um deles deve exercer sobre os demais para que se mantenha a harmonia e equilíbrio entre eles.

TSE, previstas no artigo 23, incisos XII e IX do Código Eleitoral, cujo texto reproduz-se: “XII – responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político; IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código”²⁷ (MARCHETTI, 2008a, p. 889; BRASIL, 1965). Afirma o autor²⁸ que pela consulta, estatuída no transcrito inciso XII, “o TSE promoveu (re)interpretações” de normas atinentes ao processo eleitoral. Enfatiza que se trata “um instrumento que possui funções administrativas e que juridicamente carece de força” o que não impediu o Tribunal de alterar “as regras do jogo político avançando até mesmo sobre o texto constitucional.” (2008a, p. 889). E, segundo o autor, ao elaborar instruções para o processo eleitoral, prerrogativa prevista no inciso XII supracitado, o Tribunal acabou incorporando as respostas proferidas nas consultas. De forma que “a resposta em tese pôde ser transformada em regra a partir de sua incorporação nas instruções eleitorais que edita.”

²⁷ As instruções e demais deliberações de caráter normativo do TSE são assumem o status de Resolução.

²⁸ Em sua Tese de doutoramento, Vitor Marchetti (2008b) trata de casos em que ocorreu extrapolação de competência pelo TSE e conseqüente usurpação da função típica do legislativo. A seguir são apresentados alguns deles com objetivo de facilitar a compressão dos argumentos do autor, repetidos nesta dissertação. 1) A Resolução nº 22.610/2007 do TSE, que estabeleceu a perda de mandato em razão da infidelidade partidária editada a partir da consulta 1.398. Até então a jurisprudência do STF entendia que a titularidade do mandato era do candidato eleito. Em sua resposta, o tribunal eleitoral apresentou entendimento de que o mandato pertencia ao partido, que teria o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional. Chamado para se manifestar sobre a questão, o STF alterou posição anterior filiando-se à tese exposta na resolução do TSE. 2) Em 2002, pela Resolução 20.993 o TSE decidiu que coligações estaduais deveriam seguir as pactuadas em âmbito nacional para a disputa da presidência da república, aplicando nova interpretação ao art. 6º da Lei 9.504/1997. A regra, que ficou conhecida como Verticalização ou Princípio da Coerência, tinha como objetivo fortalecer os partidos políticos pelo afastamento dos interesses regionais e nacionalização de suas plataformas. Esse novo entendimento da Côrte Eleitoral provocou inovação nas regras políticos partidárias. Partidos que não tivessem se coligado a outros em torno de uma candidatura para chefe do executivo só poderiam fazer suas alianças em nível estadual com outras legendas que também não tivessem se reunido em coligações em torno da disputa presidencial. A Verticalização valeu para as eleições de 2006 e foi afastada pela nova redação dada ao art. 17, § 1º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional – EC nº 52 de 2006. Em 2017, nova alteração do texto constitucional promovido pela Emenda nº 97 impôs proibição as coligações nas eleições proporcionais. 3) Em 1995 o Superior Tribunal Federal foi provocado por Recurso Extraordinário a decidir sobre a possibilidade de o município de Mira-Estrela, interior de São Paulo, por sua Lei Orgânica, aumentar de nove para onze seu número de vereadores. A constituição estabelecia três categoria de município de acordo com tamanho da população e para uma delas o número mínimo e máximo de vereadores. A questão jurídica envolvida no debate era se a regra constitucional dava autonomia irrestrita para aumentar seu legislativo ou se essa liberdade deveria ser pautada no Princípio da Proporcionalidade, que também tem natureza constitucional. Apenas em 2004 o STF decidiu o processo de Mira-Estrela estabelecendo regras em razão do número de habitantes dos municípios para ampliação de membros das câmaras municipais. A decisão do Tribunal, porém, foi dada em controle difuso de constitucionalidade, que só opera efeito para o processo em foi exarada. O TSE editou a Resolução nº 21.702/2004 repetindo integralmente regras estabelecidas pelo Supremo Tribunal para definir o número de vereadores.

Mais do que isso, a resposta que foi transformada em regra eleitoral pôde fundar-se em interpretações do texto constitucional. A nosso ver, tal fato é consequência do modelo de governança eleitoral adotado, que tornou possível a nosso OE decidir sobre as regras do jogo competitivo interpretando o texto constitucional (MARCHETTI, 2008a, p. 889).

Marchetti (2008a) ancora sua hipótese de judicialização da competição político-partidária principalmente nos dois argumentos supramencionados, que ora se repete para enfatizar, a saber, a composição do OE; e o exercício de sua função regulatória, ou seja, a *rule making*. No primeiro caso, por haver pouca amplitude democrática na seleção dos membros da Justiça Eleitoral, disso decorrendo um cerceamento à influência da vontade popular nas funções relativas à governança eleitoral. Quanto à elaboração das regras (*rule making*), ao TSE é autorizado, nos termos do artigo 23 do Código Eleitoral, apenas a editar normas que visem à execução do ordenamento jurídico atinente ao processo eleitoral, não podendo inovar estabelecendo novos deveres legais (BRASIL, 1965; MARCHETTI, 2008a). Apesar da imposição normativa, na visão de Marchetti (2008a) é o que o tribunal vem fazendo ao avançar sobre a interpretação de normas constitucionais²⁹.

Ao que parece, essa também é a opinião das casas legislativas, como se pode depreender da recente alteração do Código Eleitoral pela inserção do art. 23-A promovida pela lei nº 14.211 de 1º de outubro de 2021 com a seguinte redação:

A competência normativa regulamentar prevista no parágrafo único do art. 1º e no inciso IX do *caput* do art. 23 deste Código restringe-se a matérias especificamente autorizadas em lei, sendo vedado ao Tribunal Superior Eleitoral tratar de matéria relativa à organização dos partidos políticos (BRASIL, 2021b, art. 1º)

Quando da tramitação do projeto de lei nº 783, que deu origem ao citado diploma legal, no Senado, seu relator, o senador Vanderlan Cardoso, emitiu parecer revelando entendimento sobre a postura do TSE consoante ao de Marchetti (2008a):

A explicitação dos limites da competência normativa regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, em nosso entendimento, não viola dispositivos constitucionais. A própria legislação eleitoral e partidária em vigor, quais sejam, os arts. 1º, parágrafo único e 23, inciso IX, do Código Eleitoral, o art. 105 da Lei das Eleições e o art. 61 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), autorizam o TSE a expedir instruções que visem exclusivamente a fiel execução dessas leis. Não autorizam, todavia, a

²⁹ Para o jurista Marcos Ramayana, “as resoluções eleitorais decorrentes do poder regulamentar do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral devem limitar-se a preencher e interpretar as normas do Código eleitoral, e das leis eleitorais, por exemplo, Leis no. 9.504/97 e 9.096/95.” (2008, p. 91). Ainda afirma o autor: “quando a resolução pode ser vista como um ato normativo autônomo, cuja feição é de verdadeira lei eleitoral inovadora” se dá a “invasão na esfera do legislador, ou seja, um problema de afetação à competência legislativa do Congresso Nacional (arts. 22, I, e 48, da Constituição Federal).”

inovação do ordenamento jurídico, mas essa Corte vem editando resoluções que interferem na organização dos partidos e criam obrigações sem amparo legal, o que tem acarretado questionamentos judiciais e a edição de leis em sentido distinto ao de resoluções do TSE para preservar a autonomia dos partidos. Por estas razões, entendemos que deve ser acatado o dispositivo, que veda a edição de regulamentos que tratem da organização dos partidos (BRASIL, 2021a, p. 03).

Seria possível identificar uma correlação entre o julgamento das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura e a linha argumentativa de Vitor Marchetti (2008a)? O autor conclui pela ocorrência de uma judicialização da competição político eleitoral que se dá em razão da elaboração de regras (*rule making*) pelo TSE, que tem extrapolado sua competência normativa, dessa forma, restringindo a influência democrática na atividade legiferante e, como consequência, promovendo a judicialização da competição político-eleitoral.

O julgamento das AIRCs situa-se no âmbito da solução do contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Um possível ponto de contato estaria a cargo do afastamento da participação popular. Uma vez que, ao proferir decisões impedindo o registro de uma candidatura, a Justiça Eleitoral atrai para si, retirando da decisão pelo voto, a disputa político-partidária, pois decide quais pré-candidaturas poderão se submeter ao escrutínio público e as que serão obstaculizadas. No capítulo seguinte se verá que a maior parte (90%) das candidaturas impugnadas para vereador no estado do Rio de Janeiro, em 2016, que foram julgadas pelo TSE em instância recursal teve seu deferimento negado pela Corte Superior.

Estabelecer limites legais mais precisos à atuação da justiça eleitoral, como foi levado a cabo pela mencionada lei 14.211/2021 (BRASIL, 2021b), pode ser uma forma de impedir que a atuação do TSE, em particular na regulamentação de normas eleitorais, seja excessiva, conforme aponta a crítica Marchetti (2008a). De fato a norma tem capacidade de contribuir para maior amplitude democrática da competição político-partidária, impedido (ou pelo menos tentando impedir) que a Corte Superior Eleitoral extrapole suas competências e invada a órbita daquelas que são próprias do Poder Legislativo, constituído de representantes do povo eleitos.

Tendo em mente o controle judicial de candidaturas, o efeito seria negativo em caso de subtraí-lo do escrutínio da Justiça Eleitoral. Ainda que sob pretexto de dá ao povo maior liberdade de escolha. A restrição das causas legais que o ensejam as impugnações, uma das maneiras de colocar em prática essa subtração, poderia prejudicar, entre outros valores, a lisura, equidade, e confiança nos processos eleitorais e, no limite, levando risco a estabilidade da democracia, já que a legitimidade

das eleições é elemento essencial para que os resultados sejam aceitos e como consequência legitimam o próprio modelo. Por exemplo, ao se eliminar a regra do impedimento da candidatura do condenado por abuso do poder econômico, um candidato já sentenciado pela prática ilegal poderia se candidatar sem nenhum impedimento em nova eleição e até tentar novamente valer-se da mesma conduta para obter vantagem na disputa, desvirtuando a competição eleitoral.

Faz-se oportuna uma distinção semântica ao debate ora apresentado sobre a judicialização da competição político-partidária. O modelo de governança brasileiro é judicializado, uma vez foi entregue à Justiça Eleitoral as incumbências que lhe são atinentes: a aplicação das regras eleitorais (*rule application*), a solução do contencioso eleitoral (*rule adjudication*) e até mesmo participar da elaboração de regras eleitorais (*rule making*). Marchetti reconhece essa característica na literalidade de suas palavras ao afirmar que o “nosso modelo de governança eleitoral é ele próprio judicializado” (2008b, p. 14).

Partindo desse pressuposto uma inquietação exsurge: não seria uma redundância falar em judicialização de um modelo que é judicializado? Não, desde que se faça a devida distinção semântica. Como já dito, a governança eleitoral no Brasil é judicializada em razão da concentração de suas atribuições na Justiça Eleitoral. Já o emprego da expressão judicialização, como foi feita por Marchetti (2008a e 2008b) e neste trabalho repetida, refere-se à uma extrapolação dessas atribuições. É quando o modelo judicializado se excede atraindo para sua esfera de atuação atribuições que não deveriam ser executadas pelo judiciário. É o que ocorre quando o TSE edita resoluções estabelecendo novas regras eleitorais, sendo que esta função, a de impor direitos e obrigações em matéria eleitoral, deve ser feita por leis, portanto é cabível ao Poder Legislativo.

Isto posto, não se pode dizer que ao realizar o julgamento das AIRCs o judiciário estaria promovendo a judicialização da competição político-eleitora, por se tratar de uma atividade judicial típica: a prestação jurisdicional em matéria eleitoral. Todavia o controle judicial de candidaturas, fruto do modelo judicializado adotado na década de 1930 como forma de evitar a participação do Executivo e Legislativa na organização da competição político-partidária, já que são parte interessadas, não se pode negar, redundando em um custo adicional às candidaturas: arcar com as despesas da defesa em juízo.

Como se verá no capítulo III parte significativa das AIRCs têm seu início não como um procedimento judicial contencioso, considerando assim os que resultam de

confronto de interesses conflitantes. Elas ocorrem por iniciativa do juiz eleitoral que pode e deve, por se tratar de matéria de ordem pública, reconhecer de ofício alguma inconformidade no pedido de registro da candidatura. Cabendo aos pré-candidatos e seus partidos, caso queiram, apresentar argumentos para convencimento do julgador sobre a legalidade da candidatura para a qual se pretende o registro.

Sobre a distinção entre o exercício de função jurisdicional e administrativa pela Justiça Eleitoral é valiosa a lição do jurista José Jairo Gomes:

A regra a ser observada é esta: sempre que houver conflito de interesses, que reclame decisão do órgão judicial para ser solucionado, estar-se-á diante de exercício de função jurisdicional. Ao contrário do que ocorre na função administrativa, na jurisdicional impera o princípio da demanda, pelo que o juiz só pode decidir se e quando houver provocação da parte, e, ainda aí, dentro dos limites em que a tutela jurisdicional é postulada. Conforme assinala Antônio Hélio Silva (2004, p. 8), importa perquirir se o juiz está sendo provocado para aplicar a lei a um caso concreto com vistas a satisfazer direito subjetivo, ou se a norma lhe foi dirigida diretamente, exigindo-lhe o dever de agir para alcançar a finalidade normativa. Na primeira hipótese, “estaria o Juiz exercendo atividade jurisdicional, ao passo que, na segunda estaria agindo na qualidade de administrador” (GOMES, 2018b, p. 99).

A possibilidade de o juiz atuar de ofício reconhecendo a inviabilidade acerca do registro de uma candidatura se aproxima mais uma função administrativa. E a frequência com que isso ocorre, como se verá adiante (no Capítulo III), torna relevante desdobrar uma das conseqüentes diferença entre seu exercício e o da atividade jurisdicional: a capacidade postulatória, que é a capacidade técnica-formal própria dos advogados. É necessário, em regra (há exceções³⁰), ter capacidade postulatória para que um interessado possa defender seus interesses em um processo judicial. Restando-lhe ter a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil ou contratar um profissional que tenha.

A jurisprudência do TSE é consolidada ao dispensar a contratação de causídico pelo pré-candidato para defender sua pretensão eleitoral na ação impugnatória enquanto tramitando na primeira instância judicial, podendo ele próprio apresentar suas ponderações. Outro é o entendimento do Tribunal quando a AIRC está correndo

³⁰ Por exemplo, nas causas que tramitam nos juizados especiais com valor de até 20 salários mínimos não se faz necessária a constituição de advogado; que também é dispensável na impetração de habeas corpus.

em instância recursal³¹, caso em que a falta do advogado faz fenecer o processo por força do Art. 103 do Código de Processo Civil³²

Não haveria o império da contratação de um profissional do Direito caso a impugnação do registro de candidatura percorresse um trâmite administrativo. Como dito, o modelo de governança brasileiro é judicializado. Mas apesar dessa sua natureza, encerra atividades administrativas e jurisdicionais. Mesmo a hipótese de reconhecimento da inelegibilidade de ofício pelo Juiz Eleitoral, o que como dito, mais se aproxima de uma atividade administrativa do que jurisdicional, não afasta das impugnações de candidatura a tramitação por rito judicial.

Essa opção de conferir caráter judicializado à governança eleitoral no Brasil e, estando inserido nela, ao controle de legalidade das candidaturas, estabelece um custo que pode representar uma verdadeira barreira ao alcance de cargos públicos. Os pré-candidatos impugnados caso tenham interesse em discutir a decisão em instância recursal terão que arcar com as despesas da contratação de advogado ou contar com o subsídio do partido para tanto. As impugnações poderiam, mesmo sendo um mecanismo de governança, ter natureza administrativa, como ocorre, por exemplo, com a inscrição de eleitor. Nesse procedimento para obter o título eleitoral são verificados, tal qual deve o ser no registro de uma candidatura, o preenchimento de requisitos necessários. Também para os procedimentos administrativos é possível se estabelecer instâncias recursais. Sem que para percorrê-las se faça necessário constituir e pagar pelos serviços de um causídico.

A obrigatoriedade de se fazer representar em juízo por advogado não seria suficiente para permitir afirmar que AIRCs conduzem a judicialização da competição político-partidária. Pelo menos não segundo o conceito de Marchetti (2008a e 2008b) invocado neste trabalho, que ora repete-se para facilitar à compreensão das linhas próximas. A judicialização da competição político-partidária, para o autor, seria fruto de uma extrapolação de competência por parte da Justiça Eleitoral que assim atuando estaria usurpando a competência de outro Poder republicando, o Legislativo.

Ao processar e julgar as AIRCs, o Judiciário Eleitoral não está excedendo sua órbita de atribuições, pois é sua função típica a prestação jurisdicional. E como foi o próprio legislador que estabeleceu o modelo de controle judicial de candidaturas como

³¹ Adiante será visto que é possível dois recursos para a AIRCs. Da decisão do juiz de primeiro grau é cabível Recurso Ordinário ao respectivo Tribunal Regional; e da decisão deste é cabível REsp ao Tribunal Superior Eleitoral.

³² Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, art. 103: A parte será representada em juízo por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.

um procedimento afeito à jurisdição, não há outra possibilidade senão dar-lhe o rito de processo judicial. Retomando distinção semântica feita anteriormente, pode-se dizer que a ação de impugnação de candidatura tem natureza judicializada, mas não que promova a judicialização.

2.2. AS AÇÕES DE IMPUGNAÇÕES DE REGISTRO DE CANDIDATURA NO MODELO DE GOVERNA ELEITORAL BRASILEIRO

A presente pesquisa centra atenção no julgamento das AIRCs enquanto instrumento de controle da legalidade de candidaturas inserida no arranjo institucional da governança eleitoral. Estas ações operam como filtro de judicial da verificação da aptidão dos cidadãos que pretendem se candidatar a algum cargo eletivo. Vale lembrar que, além desta, há outras ações eleitorais pelas quais se instrumentaliza o controle judicial da competição eleitoral. Dentre elas, destaca-se a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), o Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). Esses mecanismos contribuem, cada um com objetivos próprios, no limite, para que o resultado das urnas seja aceito pelos competidores e pela sociedade, reforçando a estabilidade do sistema democrático.

2.2.1. As AIRCs como filtro de legalidade das candidaturas

Analisando fatores que influenciaram no êxito dos eleitos para o cargo de deputado federal nos pleitos de 1994 a 2006, Perissinotto, Bolognesi e Miríade (2009), conceberam 4 filtros atravessados pelos candidatos. O primeiro deles é o social, que leva em consideração o pertencimento a grupos sociais e características individuais. Por exemplo, raça, classe social, classe profissional, gênero, escolaridade, local de moradia, etc. O segundo, de natureza institucional, se concretiza pela existência de regras que regulamentam o sistema político, as quais impedem a participação de alguns cidadãos na vida política. Nesse crivo se inserem as AIRCs e a regras que a fundamentam. Adiante serão vistas detidamente as causas legais que ensejam o impedimento de participar das eleições. O terceiro diz respeito às escolhas que ocorrem no interior das organizações partidárias. Ser selecionado como pré-candidato por um partido depende, por exemplo, do gênero, já que a legislação eleitoral estabelece percentual mínimo de candidaturas femininas (BRASIL, 1997, art. 10, §3º).

O fator político, último dos descritos pelos autores, é determinante na distribuição de recursos pelas lideranças políticas, que é realizado com mais frequência privilegiando os que têm as maiores chance de sucesso na competição eleitoral.

Numa outra visão, em pesquisa sobre a Lei das Inelegibilidades, Maltarollo afirma que:

Os partidos políticos são o primeiro filtro do processo eleitoral, ao receberem uma filiação e permitirem que aquele filiado seja ou não candidato – o momento que antecede às eleições. A inelegibilidade é o segundo filtro por que devem passar todos os candidatos, e tem alcance antes, durante e depois dos pleitos. O terceiro filtro é o da escolha popular, as eleições em si (2006, p. 77).

Como já mencionado, e ora repete-se, nesta pesquisa se busca correlacionar elementos geográficos, sociológicos e judiciais na busca de identificar padrões nas AIRCs que chegam para julgamento final no TSE. Nesta compreensão, se tem que a atividade de controle judicial das candidaturas recebem influência de fatores que não se encerram nos ditames objetivos da legislação eleitoral. Condicionam a atuação de julgadores e candidatos, por exemplo, suas paixões, preferências políticas, local de residência, gênero, raça, elementos culturais, etc. Portanto, não se deve esperar que o resultado dessa interface, em que de um lado está o judiciário, representado por seus juízes, e do outro a disputa eleitoral, que têm como interessados diretos os pré-candidatos, seja neutro. Ressalta-se que imparcialidade e neutralidade não se equivalem. É dever da justiça ser imparcial, ou seja, não favorecer a nenhuma das partes numa disputa a ela submetida. A neutralidade só seria possível se o juiz fosse imune a toda e qualquer influência da realidade social em que esteja inserido.

A relevância dos fatores sociais, institucionais, organizacionais, conforme a lição de Perissinotto, Bolognesi e Miriade (2009), é inquestionável, além de outros tantos que se poderia enumerar, mas nem sempre são aparentes. No capítulo seguinte se buscará revelar alguns desses fatores nos julgamentos das AIRCs que chegam ao TSE. Diferente são os fundamentos jurídicos: eles são ostensivos. Até porque devem fundamentar as decisões judiciais das impugnações. Essas determinações visam atender a funções sociais, como:

[...] proteger o povo, em primeira instância, contra práticas eleitorais nocivas como a do abuso de poder, e o Estado, em última instância, contra a usurpação do poder. A moralidade pública é, também, objetivo do instituto das inelegibilidades, indispensável para assegurar a transparência e correção na investidura em cargos eletivos. Ela é, assim, uma medida que busca afirmar os preceitos democráticos e a permitir que os cidadãos sejam não só devidamente alertados sobre as qualificações dos candidatos, mas também

protegidos de suas desqualificações e de seus oportunismos (MALTAROLLO, 2006, p. 77).

Portanto, as regras eleitorais têm por fim último legitimar o resultado das urnas e os tornar aceitos pelo povo, daí a relevância de seu exame. É ao que se passa a seguir.

2.2.2. O fundamento legais das ações de impugnação de registro de candidatura para vereador.

O primeiro passo a ser dado por algum interessado em concorrer a um cargo político-eletivo é se filiar a um partido político. Depois disso, nas convenções partidárias, ter seu nome escolhido como candidato pela agremiação. (BRASIL, 1988, Art. 14, § 3º, V; BRASIL, 1965, Art. 93). Para Gomes, o marco inicial do processo eleitoral é a convenção “pois é nesse momento que formalmente tem início – dentro do partido – o processo de escolha.” (2018a, p. 103). Depois disso, já se pode realizar o pedido de registro de candidatura³³, que para o cargo de vereador, objeto desta pesquisa, deverá ser feito “junto ao juiz titular da zona eleitoral em que a circunscrição se situa” (GOMES, 2018a, p. 111). A tabela a seguir apresenta os documentos que por exigência legal devem acompanhar tal pedido.

³³ Nos termos do art. 11, § 4º da Lei 9.504/1997 – Lei das Eleições o pedido de registro de candidatura deve ser feito pelo partido ou coligação até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. Na inação destes, os candidatos poderão requerer o registro de suas próprias candidaturas em até quarenta e oito horas após a publicação da lista dos candidatos pela Justiça Eleitoral, desde que tenham sido escolhidos em convenção partidária (BRASIL, 1997).

Quadro 4 - Documentos que devem acompanhar o pedido de registro de candidatura.

Documentos exigidos no pedido de registro de candidatura
Cópia da ata da convenção partidária em que se deu a escolha dos candidatos pelo partido;
Autorização do candidato, por escrito, para que o partido ou coligação ³⁴ realize pedido de registro de candidatura;
Prova de filiação partidária;
Declaração de bens, assinada pelo candidato;
Cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio com antecedência de pelo menos seis meses contados até a data limite para o pedido de registro de candidatura (quinze de agosto do ano eleitoral);
Certidão de quitação eleitoral;
Certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; e
Fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para que se cumpra a exigência de que ela apareça na tela da urna eletrônica.

Fonte: Elaboração do autor com base no art. 11, § 1º e incisos da Lei 9.504/1997 – Lei das Eleições (BRASIL, 1997).

A Ação de Impugnação de Registro de Candidatura é o instrumento processual de combate à incorrência de um pré-candidato em alguma das causas de inelegibilidade ou na ausência de condição de elegibilidade, cuja verificação deve ocorrer quando do pedido de registro de candidatura (BRASIL, 1990 Art. 2º; BRASIL, 1997, art. 11, §10.). Tem legitimidade para sua propositura qualquer candidato, partido político, coligação ou Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro (BRASIL, 1990, art. 3º).

Além disso, é dado ao órgão judicial declarar de ofício a inelegibilidade³⁵, isto é, sem que seja provocado, no mesmo procedimento em que foi requerido o registro de candidatura, seja pela ausência das condições de elegibilidade ou pela existência de alguma causa de inelegibilidade (GOMES, 2018b, p. 191; 275). Ainda há uma outra maneira em que o órgão jurisdicional decidirá sem que haja propositura da AIRC: quando qualquer cidadão apresentar à justiça eleitoral “notícia de inelegibilidade” (GOMES, 2018b, p. 349). Trata-se também de caso de reconhecimento de ofício, já que o cidadão não está entre os legitimados para a propositura da AIRC (BRASIL, 1990, art. 3º), sendo a ele autorizado apenas levar ao conhecimento do órgão julgador

³⁴ A Emenda Constitucional nº 97 de 2017 proibiu as coligações para eleições proporcionais (BRASIL, 2017). As eleições municipais de 2020, pleito seguinte ao que se tem nesta pesquisa como objeto de estudo, já foram realizadas sem elas.

³⁵ Esclarece-se que palavra inelegibilidade é usada neste trabalho, de acordo com o contexto em que está inserida, por vezes em sentido amplo, englobando os conceitos de condição de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade; por vezes em sentido mais específico, designando apenas os casos de inelegibilidade. Nesta frase foi empregada seu sentido amplo.

algum vício que poderá ensejar, por sua atuação de ofício, a negativa do registro da candidatura.

Esclarece José Jairo Gomes que o TSE, por meio de resoluções que são editadas a cada eleição, tem, há mais de uma década, reiteradamente estendido ao cidadão a possibilidade de informar ao juiz eleitoral a existência de inconformidade em algum pedido de registro de candidatura nos seguintes termos: “Qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos poderá, no prazo de 5 dias contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, dar notícia de inelegibilidade ao Juiz Eleitoral, mediante petição fundamentada” (2018b, p. 349). Sendo que a expressão “notícia de inelegibilidade” alcança tanto os casos de inelegibilidade quando há ausência das condições de elegibilidade (GOMES, 2018a, p. 122).

Gomes ainda ressalta que é obrigatória a adequada identificação do noticiante, “porque a ordem constitucional repudia o anonimato (CF, art. 5º, IV), como também por constituir crime a “arguição de inelegibilidade[...] de forma temerária ou de manifesta má-fé” (LC nº 64/90, art. 25)” (2018a, p. 122). Na prática, a proibição de notícia anônima pode evitar que suspeitas infundadas e levianas sejam levadas ao judiciário e possam dar origem a processos que tomem recurso e energia de alguns candidatos favorecendo outros. Dessa forma, o uso abusivo das AIRC como meio de obtenção de vantagem na competição eleitoral é mitigado por sujeitar o cidadão à prática de ilícito penal.

De uma ou outra maneira, ou seja, mediante ação de impugnação ou em razão do reconhecimento de ofício pelo órgão julgador, o debate judicial da inelegibilidade resultará na formação de um processo de natureza contenciosa³⁶ (GOMES, 2018b). O que se justifica por sua finalidade, que é

[...] impedir que determinado registro seja deferido quer em razão da ausência de condição de elegibilidade, quer em virtude da incidência de uma ou mais causas de inelegibilidade, quer, finalmente, em consequência de não se ter cumprido formalidade legal. Assim, necessariamente, há de ser observado o *due process of law*, oportunizando-se ao impugnado contraditório e ampla defesa, de sorte que possa discutir amplamente a imputação que lhe foi feita” (GOMES, 2018b, p. 350).

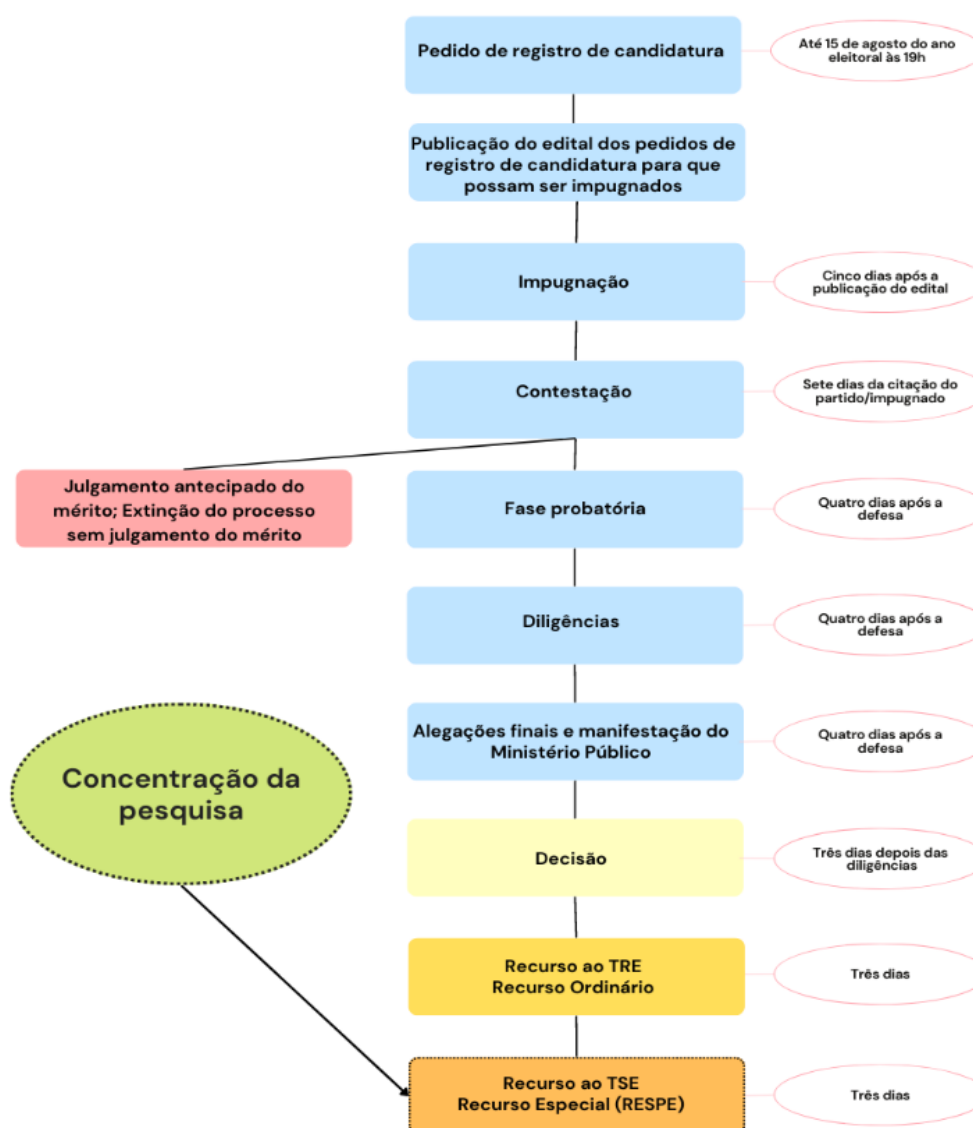
Uma das decorrências do devido processo legal (*due process of law*) é a possibilidade de revisão judicial por instâncias superiores (BRASIL, 1988)³⁷. A

³⁶ “Jurisdição contenciosa é a jurisdição propriamente dita, isto é, a função estatal exercida com o objetivo de compor litígios” (DONIZETTI, 2017, p 922).

³⁷ Art. 5º, inciso LV, da Constituição de 1988 disciplina que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, como os meios e recursos a ela inerentes”.

competência originária para julgar as impugnações contra o registro de candidaturas ao legislativo municipal é do juiz eleitoral (BRASIL, 1990, Art. 2º, III). Após a decisão de primeira instância, é cabível o Recurso Ordinário, que enseja o reexame pelo Tribunal Regional Eleitoral (BRASIL, 1990, Art. 11, § 2º). Contra o acórdão do TRE é possível interpor Recurso Especial – RESPE ao Tribunal Superior Eleitoral. O fluxograma a seguir, de forma esquemática, traz os momentos processuais da AIRC com objetivo de apresentar resumidamente seu rito, as etapas recursais e a concentração do objeto de estudo deste trabalho.

Figura 2 - Organograma Rito de processamento das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura interpostas contra candidaturas do legislativo municipal.



Fonte: Elaboração do autor com base em GOMES, 2018b, p. 352; e na Lei Complementar nº 64 de 1990 – Lei de Inelegibilidades – arts. 2º ao 16.

“A elegibilidade integra o estado ou *status* político-eleitoral do cidadão. Significa isso que ela resulta da adequação ou conformação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral, ou seja, ao sistema normativo existente” (GOMES, 2018b, p. 180). A violação das leis que disciplinam o processo eleitoral enseja as AIRCs. Quanto às causas que as fundamentam, tem-se que as condições de elegibilidade são requisitos positivos que devem, necessariamente, ser preenchidos por quem pretenda se candidatar a cargo eletivo; ao passo que as causas de inelegibilidade são exigências negativas, cuja presença retira do cidadão sua capacidade eleitoral passiva, tornando-o inapto para receber votos validamente e, por consequência, ser eleito (GOMES, 2018a). As primeiras estão previstas no art. 14, § 3º, da Constituição do Brasil de 1988, enquanto essas últimas têm previsão legal também no texto constitucional, art. 14, §§ 4º ao 7º, e na Lei Complementar nº 64 de 1990 (GOMES, 2018a).

No quadro a seguir são apresentadas as condições de elegibilidade constantes da Constituição de 1988 e os respectivos dispositivos legais que as disciplinam. Depois passa-se a um breve exame de cada uma delas.

Quadro 5 - Condições de Elegibilidade e respectiva previsão constitucional.

Nacionalidade brasileira	Arts. 14, § 3º; art. 12, § 3º, I, II e III
Pleno exercício dos direitos políticos	Art. 14, § 3º, II
Alistamento eleitoral	Art. 14, § 3º, III
Domicílio eleitoral na circunscrição	Art. 14, § 3º, IV
Filiação partidária	Art. 14, § 3º, V
Idade mínima	Art. 14, § 3º, VI

Fonte: Elaboração do autor com base na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

O direito de receber votos e ocupar cargos eletivos no Brasil é exclusiva do nacional, seja nato ou naturalizado. À exceção dos portugueses, “pois, se tiverem residência permanente no país e se houver reciprocidade em favor de brasileiros, ser-lhes-ão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro (CF, art. 12, § 1º)” (GOMES, 2018a, p. 69). Ressalta-se que alguns cargos eletivos são privativos de brasileiros natos, a saber, o de presidente e vice-presidente da república, o de presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1988, art. 12, §3º, I, II e III)³⁸.

³⁸ Além dos cargos eletivos privativos de brasileiros nato há os que não são alcançáveis por votação, mas também são exclusivos aos brasileiros que ostentam essa qualificação. São eles o de Ministro do Supremo Tribunal Federal; os da carreira diplomática; os de oficial das forças armadas; e o de Ministro de Estado da Defesa.

A regra busca impedir que brasileiro não nato chegue à da presidência da república, já que no caso de impedimento do presidente serão chamados ao cargo, sucessivamente, o vice-presidente, o presidente da câmara dos deputados e o presidente do senado (BRASIL, 1988, art. 80).

O pleno exercício dos direitos políticos é condição jurídica comprovada por certidão de quitação eleitoral, emitida pela Justiça Eleitoral. Ela declara a plenitude do gozo dos direitos políticos; o regular exercício do voto; o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito; a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas; e a apresentação de contas de campanha eleitoral (BRASIL, 1997). “Se a certidão for negativa, significa que o cidadão não estará no pleno gozo dos direitos políticos – o que lhe impede de exercer sua cidadania passiva e, portanto, registrar sua candidatura” (GOMES, 2018a, p. 69).

O alistamento eleitoral é a inscrição do cidadão no cadastro de eleitores. Sem o qual ele fica impedido de exercer não apenas o direito de votar, por não constar no rol de votantes, mas também de ser votado, já que a prova do alistamento é feita pela apresentação do título de eleitor.

O cidadão que pretende competir por um cargo eletivo deve ter o domicílio eleitoral na circunscrição³⁹ em que pretende se candidatar por, no mínimo, seis meses (BRASIL, 1997, art. 9º). Destacando que em 2016, ano das eleições analisadas neste trabalho, domicílio eleitoral legal era de pelo menos 1 ano. A contagem desse prazo tem como marco a data limite para o pedido de registro de candidatura, a saber, o dia 15 de agosto do ano em que se realiza as eleições (BRASIL, 1997, Art. 9º cc art. 11, § 10). Assim, para concorrer aos cargos eletivos municipais é preciso ter o domicílio eleitoral no município em que se pretende disputar a vaga. A mesma regra vale para as candidaturas estaduais e do Distrito Federal, ou seja, o candidato deverá estar registrado como eleitor naquela unidade federativa em que competirá pela ocupação do cargo eletivo. Por fim, a candidatura para presidente ou vice-presidente requer o alistamento em qualquer local do território brasileiro.

Importa ressaltar que o domicílio eleitoral não equivale ao domicílio civil. Os critérios legais que os definem são distintos. O Código Civil estabelece como domicílio da pessoa natural o lugar em que ela estabelece residência com ânimo definitivo (BRASIL, 2002, art. 70), enquanto para o TSE a seleção do domicílio eleitoral é

³⁹ O art. 86 do Código Eleitoral – Lei 4.736/1965 dispõe que “nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas municipais, o respectivo Município.”

autorizada ao cidadão desde que exista “vínculo residencial, afetivo, familiar, profissional, comunitário ou de outra natureza que justifique a escolha do município” (BRASIL, 2021d).

A filiação partidária é o vínculo jurídico estabelecido entre um cidadão e um partido político (GOMES, 2018b, 184). Como condição de elegibilidade, é exigida a vinculação de um cidadão à legenda pela qual pretende candidatar-se de pelo menos seis meses contados até a data do pleito (BRASIL, 1997, arts. 4º; 9º). Segundo Gomes, “na democracia brasileira, a representação popular não prescinde de partidos políticos, os quais são peças essenciais para o funcionamento de nosso sistema político.” (2018b, p. 183)

É possível deduzir que essa regra é corolário da importância que o Constituinte Originário quis atribuir a essas organizações. Enquanto instituições políticas que agregam ideias afins, a filiação obrigatória para disputa eleitoral confere robustez às pautas partidárias, já que uma candidatura representa a coletividade reunida por detrás dela, e não apenas as aspirações particulares de um candidato. A Lei das Eleições corrobora a disposição constitucional ao vedar “o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária” (BRASIL, 1997, art. 11, § 14.). Ou seja, não basta a mera filiação, é preciso que o cidadão tenha sido escolhido pelo partido para se candidatar pela convenção partidária como representante daquela legenda.

Convém ressaltar que o Supremo Tribunal Federal foi instado pelo Recurso Extraordinário – RE nº 1238853, para o qual foi reconhecido repercussão geral, a decidir sobre a constitucionalidade da proibição da candidatura avulsa⁴⁰. O processo está em tramitação. O argumento sustentado pelos autores é o de que não há proibição explícita de candidatura avulsa na Constituição de 1988 e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992) rejeita outras condições de elegibilidade para além de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação em processo penal (BRASIL, 1992c; GOMES, 2018a).

Há, ainda, em relação à obrigatoriedade da filiação partidária, uma situação particular que merece comentário. A Constituição de 1988 estabelece que o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos, mas também afirma que ele é elegível (BRASIL, 1988, arts. 14, § 8º; 142, § 3º, V.). A solução dessa

⁴⁰ O processo pode ser consultado no endereço eletrônico <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5788240>>. Acesso em: 04 dez. 2022.

colisão de regras foi dada pelo TSE ao estabelecer entendimento de que a filiação partidária “não é exigível ao militar da ativa que pretenda concorrer a cargo eletivo, bastando o pedido de registro de candidatura após prévia escolha em convenção partidária” (BRASIL, 2004).

A idade mínima como condição de elegibilidade foi um requisito cronológico adotado pelo constituinte para aferir a aptidão necessária à ocupação dos cargos eletivos. Segundo Gomes, essa regra evidencia “a preocupação em se exigir maior grau de consciência, experiência e maturidade dos candidatos de acordo com a importância e a complexidade das funções inerentes ao cargo.” (2018b, p. 186). Esse entendimento justifica a existência de diferentes critérios etários de acordo com as candidaturas: trinta e cinco anos para presidente e vice-presidente da república e senador; trinta anos para governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal; vinte e um anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; dezoito anos para vereador (BRASIL, 1988, art. 14, § 3º).

O requisito da idade deve ser verificado no momento da posse, porém há uma exceção: se a idade mínima fixada como condição de elegibilidade for dezoito anos, caso das candidaturas para vereador, deverá ser atendida até a data limite para o pedido de registro da candidatura, ou seja, até 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições (BRASIL, 1997, Art. 11, § 2º).

Uma última observação importante sobre as condições de inelegibilidade é a diferença existente entre seu efetivo preenchimento e sua prova. Pela Súmula nº 43 do TSE, “as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que beneficiem o candidato, nos termos da parte final do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, também devem ser admitidas para as condições de elegibilidade.” (BRASIL, 2016c). A consequência desse posicionamento do tribunal é que a ausência de condição de elegibilidade no momento do pedido de registro da candidatura deverá ser desconsiderada se daí até a data do pleito ela não subsistir (GOMES, 2018b, p.190). Diferente é o caso da obrigatoriedade da apresentação das provas do cumprimento das condições de elegibilidade:

Por vezes, o requerimento de registro de candidatura vem desacompanhado de documento comprobatório da situação do pré-candidato. Em tal caso, deverá o órgão judicial abrir o “prazo de setenta e duas horas para diligências” (LE, art. 11, § 3º). Nesse lapso, o documento faltante deve ser levado aos autos, sob pena de indeferimento do pedido. O fundamento para a negativa de registro consiste na falta de apresentação da documentação adequada. Note-se que o documento faltante não poderá ser juntado aos autos

posteriormente, juntamente com recursos interpostos pelo interessado, face à ocorrência de preclusão (GOMES, 2018b, p. 190).

Esse entendimento decorre da fatalidade do decurso do tempo para a proteção de um direito. Sendo que a não apresentação dentro do prazo de documento obrigatório pode acarretar a negação do pedido de registro da candidatura.

Quanto aos casos de inelegibilidade, como já dito, trata-se de fator negativo, ou seja, o ordenamento exige sua não presença para que um cidadão possa se inscrever como candidato, receber votos e, se eleito, exercer mandato representativo. Ferreira Filho afirma em relação às hipóteses de inelegibilidade tratarem-se de “medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos.” Em continuidade, afirma o autor que aparecem no ordenamento jurídico brasileiro, na constituição de 1934, “visando impedir que principalmente os titulares de cargos públicos executivos, eletivos ou não, se servissem de seus poderes para serem reconduzidos ao cargo, ou para conduzirem-se a outro, assim como para eleger seus parentes” (FERREIRA FILHO, 2005, p. 116).

Atualmente, as hipóteses de inelegibilidade não objetivam apenas impedir o abuso no exercício de cargos, empregos ou funções públicas (GOMES, 2018b). É o que se depreende do texto constitucional de 1988, segundo o qual o fim desse instituto jurídico é “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” (BRASIL, 1988, art. 14 § 9º). Nas palavras de Gomes, sua finalidade é “salvaguardar a normalidade e a legitimidade das eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras do pleito, tais como as atinentes a abuso do poder econômico e político” (2018b, p. 193).

No quadro a seguir são apresentadas as hipóteses de inelegibilidade constantes da Constituição de 1988. Depois passa-se a um breve exame de cada uma delas.

Quadro 6 - Hipóteses de inelegibilidade constitucional e sua previsão.

Inelegibilidade dos inalistáveis e analfabetos	art. 14, § 4º
Inelegibilidade pela impossibilidade de recondução	arts. 14, §§ 5º e 6º
Inelegibilidade reflexa	art. 14, § 7º

Fonte: Elaboração do autor com base na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

São inalistáveis os estrangeiros e os que estejam prestando serviço militar obrigatório durante esse período. A vedação constitucional lhes impede de exercer o direito de votar e ser votado, respectivamente, cidadania política ativa e passiva (BRASIL, 1988, art. 14, §2º e 4º).

É exigido de todo cidadão que pretende disputar algum cargo eletivo no Brasil capacidade de ler e escrever. Sua prova pode ser realizada por documento expedido por unidade de ensino, que deverá acompanhar o pedido de registro de candidatura. A falta deste pode ser suprida pela apresentação da Carteira Nacional de Habilitação, segundo a Súmula nº 55 do TSE⁴¹; por declaração de próprio punho produzida na presença da autoridade eleitoral; ainda, por prova ou teste aplicado ao pré-candidato em que ele demonstre, mesmo que de forma precária, domínio da leitura e escrita (GOMES, 2018a; BRASIL, 2016d)⁴². Pertinente mencionar que a Súmula nº 15 do TSE⁴³ estabelece que exercício de mandato eletivo anterior não pressupõe a condição de alfabetizado (BRASIL, 2016a).

A inelegibilidade pela impossibilidade de recondução alcança os titulares de cargos eletivos no Poder Executivo e quem os tiverem sucedido (caráter definitivo) e substituído (caráter temporário), que só poderão concorrer a uma única reeleição em período subsequente. Caso queiram se candidatar a outros cargos, devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. Por exemplo, um prefeito em segundo mandato consecutivo que pretenda se candidatar a vereador deverá renunciar ao cargo até seis meses antes da eleição. (BRASIL, 1988, Art. 14, §§ 5º e 6º).

A inelegibilidade reflexa impõe impedimento da candidatura do cônjuge, companheiro e parentes até o segundo grau de quem exerça mandato eletivo no Poder Executivo e de eventuais substitutos no mesmo território de jurisdição do titular (BRASIL, 1988, art. 14, § 7º). A vedação não alcança os que já estejam ocupando cargos políticos e sejam candidatos à reeleição. Ilustra o caso a seguinte situação: em um mesmo pleito, a esposa foi eleita prefeita e o marido vereador; na eleição seguinte, não há impedimento para que marido dispute novamente a vereança. Se a esposa

⁴¹ Súmula-TSE nº 55: A Carteira Nacional de Habilitação gera a presunção da escolaridade necessária ao deferimento do registro de candidatura.

⁴² ATUALMENTE A RESOLUÇÃO DO TSE Nº 23.609 DE 2019 TRATA DA DEMONSTRAÇÃO DA CAPACIDADE DE LER E ESCREVER.

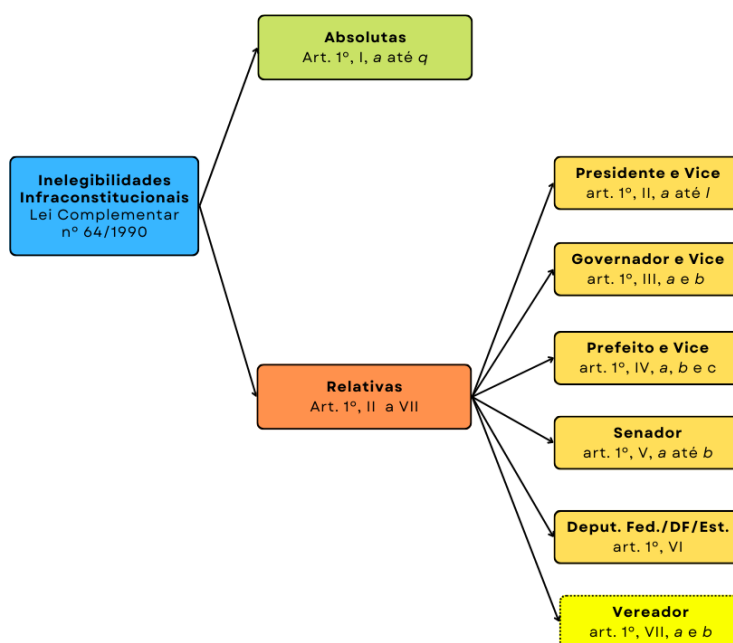
⁴³ Súmula-TSE nº 15: O exercício de mandato eletivo não é circunstância capaz, por si só, de comprovar a condição de alfabetizado do candidato.

tivesse sido eleita em pleito anterior, no subsequente seu cônjuge não poderia obter registro de sua candidatura para vereador.

“O fundamento dessa regra é o temor de que a máquina administrativa estatal seja empregada para beneficiar ou impulsionar campanhas eleitorais de familiares dos detentores do poder político” (GOMES, 2012a, p. 75). O impedimento à candidatura se limita ao território de jurisdição do titular, portanto, nada impede que a esposa de um prefeito se candidate à vereadora numa cidade vizinha. Também poderá concorrer, por exemplo, para deputada estadual/federal e governadora do estado em que seu esposo esteja seja prefeito, pois o território de atuação dele não engloba o que ela pretende lançar-se candidata. Por essa mesma regra, a esposa do presidente do Brasil é impedida de se candidatar a qualquer cargo eletivo no território nacional.

As hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais são classificadas em relativas, que ensejam impedimento para ocupar qualquer cargo político-eletivo; e absolutas, que afetam a cargos eletivos específicos (GOMES, 2018b, p. 78).

Figura 3 - Organograma Hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais absolutas e relativas.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em GOMES, 2018b, p. 78.

Na tabela a seguir, as inelegibilidades infraconstitucionais absolutas são listadas de forma associada aos artigos da Lei Complementar nº 64 de 1990 em que estão estabelecidas. Depois passa-se a um breve comentário sobre cada uma delas.

Quadro 7 - As hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais absolutas e sua previsão legal.

Por perda de mandato legislativo	Art. 1º, I, <i>b</i>
Por perda de mandato executivo	Art. 1º, I, <i>c</i>
Abuso do poder econômico ou político	Art. 1º, I, <i>d</i>
Condenação por determinados crimes	Art. 1º, I, <i>e</i>
Indignidade do oficialato	Art. 1º, I, <i>f</i>
Rejeição de contas públicas	Art. 1º, I, <i>g</i>
Abuso de poder econômico ou político por agente público	Art. 1º, I, <i>h</i>
Exercício de cargo ou função em instituição financeira liquidanda	Art. 1º, I, <i>i</i>
Corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, captação ou gasto ilícito de recurso em campanha, conduta vedada	Art. 1º, I, <i>j</i>
Renúncia a mandato eletivo após representação capaz de dar início a processo que pode acarretar sua perda	Art. 1º, I, <i>k</i>
Condenação por improbidade administrativa	Art. 1º, I, <i>l</i>
Exclusão do exercício profissional	Art. 1º, I, <i>m</i>
Simulação de desfazimento de vínculo conjugal	Art. 1º, I, <i>n</i>
Demissão do serviço público	Art. 1º, I, <i>o</i>
Doação eleitoral ilegal	Art. 1º, I, <i>p</i>
Aposentadoria compulsória e perda de cargo de magistrado e membro do Ministério Público	Art. 1º, I, <i>q</i>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei Complementar nº 64 de 1990 (BRASIL, 1990).

A inelegibilidade por perda de mandato legislativo estabelece que senadores, deputados federais, distritais e estaduais e vereadores que tenham perdido os respectivos mandatos por incorrência no art. 55, I e II⁴⁴ da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes nas Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal são inelegíveis para os pleitos que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura.

⁴⁴ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar Art. 54. Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a"; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a"; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

A inelegibilidade por perda de mandato executivo trata da inelegibilidade de chefe do Executivo estadual, distrital e municipal, e seus respectivos vices que sofram *impeachment* por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município. O impedimento alcança as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual tenham sido eleitos e nos oito anos subsequentes ao seu término. O Presidente da República, caso perca seu mandato em processo de impedimento, deve ficar inabilitado pelo prazo de oito anos para o exercício de função pública (BRASIL, 1988, art. 52, Parágrafo Único). “Note-se que a sanção de inabilitação é mais abrangente que a de inelegibilidade, pois, por ela, fica inviabilizado o exercício de quaisquer cargos públicos, e não apenas os eletivos” (GOMES, 2018a, p. 80).

A inelegibilidade por abuso de poder econômico e político requer o reconhecimento da prática de abusiva em ação eleitoral com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado. Retira de quem tenha sido beneficiado pelo ato ilícito o direito de ser votado na eleição em que tenha ocorrido e nas que se realizarem nos próximo oito anos. A Súmula nº 19 do TSE⁴⁵ estabelece como marco inicial da contagem desse prazo o dia da eleição em que se deu o abuso e seu término ocorre no dia de igual número no oitavo ano seguinte (BRASIL, 2016b).

Não é necessário que o abuso tenha sido praticado por quem esteja na disputa eleitoral. Nesse caso, a ação eleitoral deve ser ajuizada contra o candidato que foi beneficiado e também em face do autor do fato abusivo, sendo a inelegibilidade, da mesma forma, declarada em desfavor de ambos (BRASIL, 1990, art. 22, XIV).

Por fim, é importante mencionar que eventual Ação de Impugnação de Registro de Candidatura com fundamento no abuso do poder econômico ou político exige prévia decisão em ação eleitoral, notadamente em Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE, reconhecendo a prática abusiva. Segundo Gomes, “a decisão deve emanar exclusivamente da Justiça Eleitoral. Afastam-se, portanto, decisões da Justiça Comum (Federal ou Estadual), por exemplo, em processos de ação civil pública, improbidade e popular.” (2018b, p. 226)

A condenação por crime transitada em julgado provoca a suspensão dos direitos políticos, ou seja, do direito de votar e ser votado, enquanto perdurarem seus

⁴⁵ Súmula nº 19 do TSE: O prazo de inelegibilidade decorrente da condenação por abuso do poder econômico ou político tem início no dia da eleição em que este se verificou e finda no dia de igual número no oitavo ano seguinte (art. 22, XIV, da LC nº 64/1990).

efeitos (BRASIL, 1988, art. 15, III). O condenado retoma sua capacidade política ativa e passiva ao término do cumprimento da pena ou em razão de sua extinção, nos termos da Súmula nº 9 do TSE⁴⁶ (BRASIL, 1992b). O objetivo da determinação legal “é a salvaguarda da legitimidade e da dignidade da representação popular, porquanto o Parlamento não pode transformar-se em abrigo de delinquentes, o que constituiria decadência moral vitanda” (GOMES, 2018b, p. 229). Assim, o apenado incorre na ausência de condição de elegibilidade por não estar em pleno exercício dos direitos políticos durante a pena (BRASIL, 1988, art. 14, § 3º, II). Porém, para alguns ilícitos penais, o legislador optou por maior severidade das sanções no campo eleitoral, estendendo o impedimento da candidatura por oito anos para além do cumprimento da pena. Trata-se, nesse caso, de hipótese de inelegibilidade. Esse efeito é previsto quando da condenação sentença transitada ou prolatada por órgão colegiado para os seguintes delitos: 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3. contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8. de redução à condição análoga à de escravo; 9. contra a vida e a dignidade sexual; e 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando. A inelegibilidade em razão da prática desses crimes, independe da natureza da pena cominada em sentença, se privativa de liberdade, restritiva de direito ou pecuniária (multa), conforme a Súmula nº 61 do TSE⁴⁷ (BRASIL, 2016e).

A inelegibilidade por indignidade do oficialato impõe que o oficial militar condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido a julgamento por tribunal militar, em tempo de paz, ou tribunal especial, em tempo de guerra, pelo qual poderá ser considerado indigno do oficialato ou com ele incompatível (BRASIL, 1988, art. 143, § 3º, VI e VII). Trata-se de caso de inelegibilidade privativo de “integrantes do

⁴⁶ Súmula nº 9 do TSE: A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos.

⁴⁷ Súmula nº 61 do TSE: O prazo concernente à hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da LC nº 64/90 projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa.

oficialato, isto é, oficiais: tenente, capitão, major etc. Não atinge, portanto, integrantes da carreira das praças, a saber: soldado, cabo, sargento e subtenentes” (GOMES, 2018b, p. 235). A consequência da indignidade de oficial militar no campo eleitoral é a inaptidão para concorrer a cargos eletivos por oito anos.

Todos os ordenadores de despesas, sejam ou não ocupantes de cargos eletivos, que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, estarão inelegíveis para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão (BRASIL, 1964, art. 1º, I, g). Segundo Gomes (2018b), a proteção da probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato em vista da experiência pregressa do candidato como agente político (executor de orçamento) e gestor público (ordenador de despesas) são os objetivos buscados na hipótese de inelegibilidade por rejeição de contas pública.

A prestação de contas pelos administradores estatais é imperativo constitucional (BRASIL, 1988, arts. 31 e 70 a 75). O controle das contas públicas é realizado pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas em todos os níveis da federação, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios (GOMES, 2018b).

Em particular nos municípios, unidade federativa que mais interessa ao presente trabalho, vez que se debruça sobre as candidaturas de vereador, o controle fica a cargo da Câmara Municipal auxiliada pelos Tribunais de Contas Estaduais, porque a Constituição de 1988 veda a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (BRASIL, 1988, art. 31, § 4º). A regra insculpida no texto constitucional e repetida nas constituições estaduais é a de que as contas do chefe do executivo, responsável pela execução do orçamento, serão julgadas pelo Poder Legislativo à luz de parecer emitido pelo Tribunal de Contas. O que se revela apropriado, já que orçamento foi votado e aprovado no Parlamento, órgão de representação popular, portando devendo caber a ele “averiguar se os projetos, as metas, as prioridades e os investimentos estabelecidos na lei orçamentária foram atingidos, se as políticas públicas foram implementadas” (GOMES, 2018b, p. 239).

Os demais agentes públicos, cuja responsabilidade é a de ordenar despesas, têm suas contas julgadas pelos Tribunais de Contas (BRASIL, 1988, art. 71, § 2º). Nesse caso não se trata de “responsabilidade política pela execução orçamentária em seu conjunto, mas, sim, de responsabilidade técnico-jurídica pela ordenação

específica de despesas, pela gestão de recursos públicos” (GOMES, 2018b, p. 240). Porém em municípios de pequeno porte é comum que o prefeito acumule as funções de executor orçamentário e ordenador de despesas, devendo ser julgado pelo Legislativo quanto àquelas funções e pelos Tribunais de Contas Estaduais quanto a estas. Não é o que ocorre (GOMES, 2018b). Pelo entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 848.826⁴⁸, que recebeu status de repercussão geral, o tribunal decidiu que a “apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competente”. Esse entendimento é criticado por Gomes (2018b), já que livra o titular do poder executivo municipal do julgamento técnico-jurídico pelo Tribunal de Contas, ainda que tenha atuado como ordenador de despesas, e não como agente político, ou seja, executor orçamentário.

Percebeu-se, dentre os casos analisados neste trabalho, uma frequência significativa de AIRCs com fundamento na irregularidade das contas públicas quando do exercício da presidência da câmara municipal. Vale, portanto, enfatizar “a competência para julgar as contas também será do Tribunal de Contas quando a prestação for feita por presidente do Poder Legislativo, por secretário municipal, [...] dirigente de órgão ou ente integrante da Administração indireta” (GOMES, 2018a, p. 84).

Mas nem toda irregularidade nas contas é capaz de ensejar a inelegibilidade. Ela deve ser insanável e configurar ato doloso de improbidade administrativa, cabendo privativamente à Justiça Eleitoral “qualificar os fatos que lhe são apresentados, afirmando se a irregularidade apontada é ou não insanável, se configura ato doloso de improbidade administrativa e se constitui ou não inelegibilidade” (GOMES, 2018b, p. 237). Tem-se então que a inelegibilidade não se opera de imediato pelo reconhecimento de irregularidade da prestação de contas, seja pela Casa Legislativa, seja Tribunal de Contas, faz-se necessário que a qualificação pelo Judiciário Eleitoral.

Gomes (2018b) extrai da jurisprudência do TSE, entre outras, as seguintes irregularidades insanáveis e que configuram improbidade administrativa: o descumprimento da Lei de Licitações; o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; o não pagamento de precatórios, quando evidenciada a disponibilidade financeira; a efetivação de despesas não autorizadas por lei ou regulamento, bem como a realização de operações financeiras sem a observância das normas legais; a

⁴⁸ A decisão é de 10 de outubro de 2016. Está disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>.

autorização ou realização de despesas acima do limite constitucional, notadamente o estabelecido no artigo 29-A da Constituição de 1988; o pagamento indevido de verbas indenizatórias a vereadores a título de participação em sessões extraordinárias; pagamento indevido por horas extras; não repassar à Previdência Social contribuições previdenciárias recolhidas de servidores públicos; não cumprir o dever de prestar contas; abrir créditos suplementares sem a devida autorização legal; insuficiência de aplicação do percentual legal mínimo à educação; pagamento de subsídio em desconformidade com a norma constitucional.

A condenação dos detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional por abuso de poder econômico ou político que beneficie a si próprio ou a terceiro acarreta inaptidão para o exercício de mandato eletivo. Para que gere efeitos na seara eleitoral, exige-se que a sentença condenatória tenha transitado em julgado ou seja proferida por órgão colegiado. A restrição ao exercício dos direitos políticos incide nas eleições para a qual concorrem ou tenham sido diplomados e as nas que se realizarem nos oito anos seguintes. Trata-se de hipótese de inelegibilidade por abuso de poder econômico ou político cometido por agente público.

“A expressão “detentores de cargo”, no texto legal, apresenta sentido amplo, abrangendo todos os agentes públicos, inclusive os políticos e detentores de mandato público-eletivo” (GOMES, 2018b, p. 246). A jurisprudência do TSE tem entendimento de que a condenação por abuso ensejadora da inelegibilidade pode ser emanada tanto da justiça eleitoral, quanto da comum, resultando de decisão em ação civil pública, de improbidade, popular; ou de quaisquer ações eleitorais (GOMES, 2018b, p. 246).

Já foi tratado anteriormente o caso de inelegibilidade por abuso de poder econômico ou político. A hipótese ora comentada se distingue daquela em razão do destinatário que cada uma busca alcançar: o desta é o agente público, enquanto o da outra pode ser qualquer pessoa que aufera vantagem na competição política em razão do ilícito (BRASIL, 1964, art. 1º, I, *d* e *h*). Uma outra diferença diz respeito à necessidade de condenação pela justiça eleitoral. Por exemplo, caso um prefeito, para favorecer apadrinhado político que pretende se candidatar a vereador, cometa abuso de poder econômico, ele incorrerá na regra destinada ao agente público, que impõe a inelegibilidade, não importando se a condenação tenha se dado na justiça comum ou eleitoral. Já o beneficiário da prática ilícita será enquadrado na regra que torna inelegível quem se beneficiar do abuso, que por sua vez exige seu reconhecimento especificamente pela justiça eleitoral.

São inelegíveis os que tenham exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial. A restrição atinge os que tenham atuado na instituição nos 12 (doze) meses anteriores à decretação da liquidação e perdura até que sejam exonerados de qualquer responsabilidade. A sanção eleitoral alcança aqueles cujas gestão de instituições financeiras podem “acarretar danos a um grande número de pessoas, além do risco gerado para a estabilidade do sistema financeiro em seu conjunto” (GOMES, 2018b, p. 248).

São inelegíveis os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral⁴⁹, captação ilícita de sufrágio⁵⁰, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha⁵¹, conduta vedada a agentes públicos em campanhas eleitorais⁵², desde que a decisão implique em cassação do registro ou do diploma (GOMES, 2018a, p. 86). O impedimento para exercer mandato eletivo perdura por oito anos e, nos termos da Súmula nº 69 do TSE, tem como termo inicial o dia do primeiro turno da eleição e termo final o dia de igual número no oitavo ano seguinte (BRASIL, 2016f).

Conforme esclarece Gomes, essa hipótese de inelegibilidade não é objeto das ações em que se reconhece os ilícitos eleitorais e ocorre a cassação do registro ou do diploma, “na verdade, ela constitui efeito externo ou secundário da sentença de procedência do pedido nessas demandas.” Assim, continua o autor, “somente será declarada em futuro e eventual processo de registro de candidatura” (GOMES, 2018a, p. 86).

Os chefes do executivo e ocupantes de cadeiras nas Casas Legislativas em qualquer nível federativo nacional, a saber, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que renunciarem a seus mandatos após o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, são inelegíveis para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos

⁴⁹ Art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição de 1988.

⁵⁰ Art. 41-A, da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições.

⁵¹ Art. 30-A, da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições.

⁵² Art. 73 e ss., da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições.

subsequentes ao seu término. Essa regra alcança os que visando escapar de um processo de cassação de seus mandatos o renunciaram.

A hipótese ora em comento guarda afinidade com outras duas já tratadas: a inelegibilidade por perda de mandato legislativo e executivo. Esta, porém, revela-se mais severa do que aquela, uma vez que não exige que tenha ocorrido efetivamente a perda do mandato, impondo apenas que a “representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo” que poderá acarretar a perda do mandato (BRASIL, 1964, art. 1º, I, k).

São inelegíveis 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. O prazo da inaptidão tem como marco inicial a data da decisão condenatória, se colegiada, ou seu ou trânsito em julgado, quando não, estendendo-se por oito anos após o cumprimento da pena. A hipótese ainda exige que a improbidade administrativa tenha implicado “lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito” (BRASIL, 1964, art. 1º, I, l).

A Lei nº 8.429/1992 – Lei da Improbidade Administrativa, recentemente alterada pela Lei nº 14.230/2021, estabelece para as categorias enriquecimento ilícito e lesão ao erário a suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público, respectivamente, por até quatorze e doze anos (BRASIL, 1992a, arts. 9º, 10, 12, I e II; BRASIL, 2021c). Essa hipótese de inelegibilidade destaca-se pela severidade do impedimento para o exercício do ser votado, que poderá atingir até vinte e dois anos.

Os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, ficam inelegíveis por oito anos. A sanção eleitoral é levantada caso a decisão administrativa seja anulada ou suspensa por decisão judicial. Há profissões cujo exercício submetem-se ao “controle de autarquias criadas especificamente para essa finalidade. É o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Federal de Medicina” (GOMES, 2018b, p. 255). O legislador ao estabelecer essa hipótese de inelegibilidade considerou o desrespeito à ética profissional fato merecedor de punição na seara eleitoral.

Ficam inelegíveis por 8 anos os que forem condenados por fraude, 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 reflexa. A sanção recai sobre quem “para viabilizar

a candidatura do cônjuge à sucessão do titular, finge-se o desfazimento do vínculo conjugal (*i. e.*, o divórcio) ou da união estável” (GOMES, 2018b, p. 256).

O servidor que for demitido do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial fica inelegível por oito anos. É preciso ressaltar que demitir um empregado está na esfera de autonomia do empregador na iniciativa privada; ao passo que na administração pública “constitui penalidade disciplinar imposta a servidor público em razão da prática de grave ilícito” (GOMES, 2018b, p. 257). A sanção na seara eleitoral visa impedir que ocupe cargo eletivo aquele que cometeu infração capaz de acarretar a extinção de seu vínculo de trabalho no setor público. Não fazendo diferença sua natureza, se estatutário, emprego público ou cargo em comissão, sendo o desligamento sancionatório, ensejará a inelegibilidade (GOMES, 2018b, p. 257).

A doação eleitoral acima de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição é ilegal, impondo inelegibilidade de oito anos ao doador, se pessoa física. Quanto às pessoas jurídicas, elas foram proibidas pela Lei nº 13.165/2015 de doar qualquer quantia para campanhas eleitorais. Portanto, seus dirigentes também ficam inelegíveis por oito anos caso doem recursos em favor de candidatos e/ou partidos.

A última das hipóteses de inelegibilidade absoluta estabelece a aplicação da sanção por oito anos aos magistrados e membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar. Segundo Gomes, se esses agentes públicos “praticaram ato ilícito que mereça penalidades tão graves quanto a aposentadoria compulsória e a perda do cargo, certamente não ostentam aptidão moral para exercer cargo político-eletivo.” (2018b, p. 261-262)

As inelegibilidades relativas, de acordo com Gomes, “em geral são baseadas no critério funcional, tornando necessária a desincompatibilização para a disputa de cargo político-eletivo na circunscrição em que o agente público exerce seu cargo ou suas funções”. (2018b, p. 263)

A desincompatibilização consiste na faculdade outorgada ao cidadão para que proceda à sua desvinculação, fática ou jurídica, de cargo, emprego ou função, públicas ou privadas, de que seja titular, nos prazos definidos pela legislação constitucional ou infraconstitucional, de maneira a habilitá-lo para eventual candidatura aos cargos político-eletivos (FUX e FRAZÃO, p. 142).

À presente pesquisa interessam as inelegibilidades infraconstitucionais relativas que incidem nas candidaturas para vereador, por se assentar nelas sua área de concentração. Estas hipóteses encontram-se na Lei Complementar nº 64 de 1990, art. 1º, VII, *a e b*.

Merece destacar que, afastando-se da previsão legal, para a qual o prazo de desincompatibilização do pré-candidato à Câmara Municipal deve ser de seis meses, conforme a lição Gomes:

É firme a orientação jurisprudencial no sentido de que o prazo de afastamento remunerado – desincompatibilização – de servidor público é sempre de três meses antes do pleito, independentemente do cargo eletivo em disputa. Tal prazo resulta da extensão da norma inscrita no artigo 1º, II, I, da LC nº 64/90, referente aos cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República (GOMES, 2018b, p. 262).

O quadro a seguir apresenta algumas das hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais relativas incidentes que alcançam as candidaturas para vereador e seu prazo de desincompatibilização. Em razão do extenso número e por se tratar de uma mera reprodução do texto legal, furtou-se à sua repetição integral. Cuidou-se de apresentar as que foram identificadas na análise dos dados colhidos para esta pesquisa e outras que se considerou mais plausíveis de se converterem em situações concretas.

Quadro 8 - Algumas hipóteses de inelegibilidade infraconstitucional relativa que incidem nas candidaturas para vereador.

Os que tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades. Desde que atuem no município em que pretendem se candidatar.	6 meses (sem direito a remuneração)
Os que ocuparem cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social.	4 meses
Os que exerçam cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes.	6 meses
Os servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público.	3 meses (jurisprudência)
Os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca.	6 meses
Autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município.	6 meses

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei Complementar nº 64 de 1990 (BRASIL, 1990).

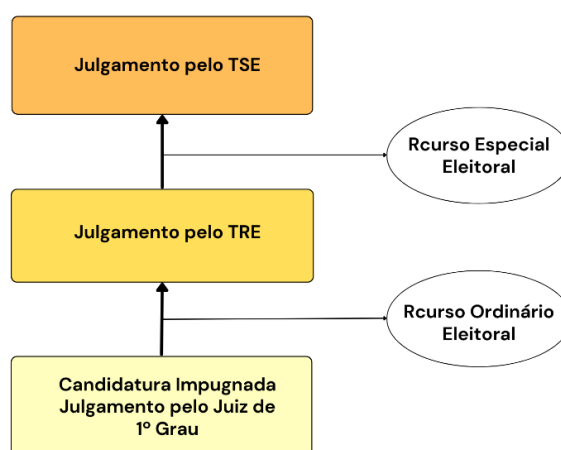
Por fim, cabe destacar que conforme a lição de Fux e Frazão, o objetivo da se exigir o afastamento das atividades profissionais é “coibir a interferência do exercício de cargos e funções na Administração Pública em prol da campanha política de determinado candidato” (2016, p. 143). Trata, portanto, que objetiva “preservar a igualdade de oportunidade entre os players do processo eleitoral, a lisura do pleito, a legitimidade e a normalidade da representação política” (FUX e FRAZÃO, 2016, p. 142).

Encerra-se aqui a exposição teórica deste trabalho e no capítulo seguinte passa-se à abordagem dos resultados empíricos.

3. AS AIRCS JULGADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NAS ELEIÇÕES PARA VEREADOR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM 2016

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos pela análise das AIRCs referentes às candidaturas para vereador nas eleições de 2016 no estado do Rio de Janeiro que foram julgadas, em última instância recursal, pelo TSE. As ações impugnatórias são inicialmente julgadas pelo Juiz Eleitoral; por Recurso Ordinário eleitoral chegam aos TREs para serem decidida em primeira instância recursal; e, por fim, a apresentação do Recurso Especial Eleitoral – RESPE leva a decisão para o TSE, conforme apresentado no fluxograma a seguir:

Figura 4 - Fluxograma: Trajetória recursal das AIRCs da primeira instância até o Tribunal



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei Complementar nº 64 de 1990 – Lei de Inelegibilidades.

Nas quatro subcessões adiante serão abordados os seguintes assuntos: 1) a metodologia empregada na pesquisa; 2) a distribuição geográfica das AIRCs analisadas; 3) a identificação das características sociológicas dos pré-candidatos que tiveram AIRCs decididas pelo TSE; 4) os aspectos processuais das ações, como as decisões nas diferentes instâncias, proponentes e as principais causas que as fundamentaram as AIRCs que chegaram ao TSE.

3.1. METODOLOGIA.

Nas eleições municipais proporcionais de 2016, no Estado do Rio de Janeiro, 1547 candidaturas sofreram impugnação individualmente, das quais 101 (6,53%) – objeto desta pesquisa – foram decididas pelo TSE. A escolha do ano de 2016 deve-se à opção metodológica de analisar o pleito mais recente que tivesse seus dados

integralmente consolidados no TSE, o que à altura da definição do objeto de estudo do presente trabalho, no primeiro semestre de 2021, não se observava em relação às eleições ocorridas em 2020⁵³.

O recorte territorial, ou seja, a seleção do estado do Rio de Janeiro como o espaço geográfico de concentração do estudo, guarda correspondência com localização da Universidade do Estadual do Norte Fluminense – UENF, situada na cidade fluminense de Campos do Goytacazes, instituição de ensino à qual se vincula a presente dissertação, que é desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política como trabalho final para obtenção do título de Mestre. Também, o estudante a quem incumbe a tarefa de seu desenvolvimento – com o devido suporte do Professor Orientador – é residente no mesmo estado, na cidade de Itaperuna, o que justifica o interesse na análise do referido estado.

A opção de estudar as decisões do TSE deve-se a sua definitividade: é a instância competente em último grau de jurisdição para o julgamento das AIRCs. A escolha de pesquisar as candidaturas para vereador foi motivada pela estreita proximidade que ela guarda com os eleitores, de forma que o impedimento judicial pode trazer consequências diretas para a vida de alguns, cujos empregos em órgãos públicos, tratamento de saúde, acesso a políticas públicas de assistência social, por exemplo, podem depender da influência política exercida por ocupantes deste cargo eletivo.

Não obstante, quanto a essa justificativa seria pertinente uma indagação: por que não estudar as eleições para prefeito, já que também se trata de cargo que guarda muita proximidade com o eleitorado? Apesar de a relação candidato/eleitor tanto na disputa para o executivo quanto na competição para o legislativo municipal se darem na órbita local, entendeu-se que nesta última é ainda mais próxima, o que torna a representatividade democrática mais pronunciada, pois, como já dito, o vereador tem potencial de oferecer respostas a demandas pessoais dos cidadãos (saúde, assistência social, etc.). Por isso não raro a escolha do candidato em quem votar se dá por relação pessoal: vota-se no amigo; no parente; no amigo da família; no presidente da associação de moradores; no parente de um amigo; enfim, em candidatos que se tenha acesso em eventual necessidade. Já em relação ao prefeito

⁵³ Ao tempo da finalização desta dissertação, em fevereiro de 2023, é provável que as informações sobre das eleições municipais de 2020 já estejam consolidadas no site do TSE, porém, a obtenção dos dados se deu ao longo do ano de 2021, quando certamente haveria AIRCs ainda pendentes de julgamento.

essa característica é menos presente. Até porque o número de candidaturas em cada município a esse cargo é muito menor do que os pretendentes à vereança⁵⁴.

O presente trabalho se enquadra metodologicamente, predominantemente, em um perfil quantitativo com uso de estatística descritiva. O banco de dados utilizado na obtenção dos resultados foi elaborado a partir de informações prestadas pelo TSE e também pelas estatísticas sobre eleições disponíveis no endereço eletrônico <<https://www.tse.jus.br/eleicoes>>. Em resposta a pedido encaminhado por e-mail, a Corte Eleitoral forneceu rol, em documento com formato suportado pelo Excel, contendo todos os processos que foram julgados pela Justiça Eleitoral, devidamente identificados por seu número de autuação, nas eleições de 2016.

Para se chegar aos casos que correspondiam ao objeto de análise, a saber, as AIRCs que chegaram ao TSE para decisão em última instância recursal, referentes às candidaturas para vereador no estado do Rio de Janeiro em 2016, foram aplicados cinco filtros aos dados brutos: 1) quanto ao tipo de ação, filtrou-se as Ações de Impugnação ao Registro de Candidatura; 2) quanto à natureza da eleição, se ordinária ou suplementar, selecionou-se as ordinárias; 3) quanto aos tipo de eleição, se majoritária ou proporcional, escolheu-se a proporcional, já que nelas é que ocorrem a disputa para o cargo de vereador; 4) quanto ao instrumento processual, optou-se pelos RESPEs, para obter como resultado as impugnações à candidaturas levadas a julgamento no TSE; 5) por último, quanto ao Estado em que ocorreu o pleito, a escolha foi o Rio de Janeiro.

Pela aplicação dos filtros resultaram 111 casos para serem analisados. Na apuração das informações para construção do banco de dados constatou-se que dez deles não se tratavam de impugnação individual a candidaturas, mas sim de questionamento aos atos partidários cuja regularidade deve ser demonstrada pelas legendas e coligações (em 2016 a legislação eleitoral permitia coligações para eleições proporcionais). Tais inconformidades prejudicam de forma conjunta todas as candidaturas que estejam vinculadas às agremiações que dela padecem. Por exemplo, caso a convenção partidária em que foram escolhidos os pré-candidatos tenha sido presidida por alguém contra quem haja sentença criminal transitada em

⁵⁴ Pesquisa com escopo parecido, buscando caracterizar das candidaturas para prefeito que sofreram impugnação e foram julgadas pelo TSE, está sendo desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense pelo Doutorando Ralph Crespo na elaboração de sua tese de doutoramento cujo título será *As Ações de Impugnação do Registro de Candidatura: uma análise do primeiro filtro do Poder Judiciário no processo eleitoral nas eleições de 2012 e 2016*.

julgado, o ato não será válido. Isso porque só podem se filiar aos partidos cidadãos que estejam em pleno gozo dos direitos políticos⁵⁵, e o condenado os tem suspensos enquanto durar o efeito da condenação (Brasil, 1988, art. 15, III; Brasil, 2019, art. 1º).

Não interessam a esta pesquisa as questões atinentes a partidos e coligações, as quais reflexamente podem prejudicar seus membros que pretendem concorrer a um cargo eletivo. A proposta ora enfrentada, frisa-se, é identificar o perfil das candidaturas impugnadas por AIRCs que chegaram ao TSE. De sorte que importam as condições individuais de cada pré-candidato, o que não faz diferença nos questionamentos que tem como alvo os atos partidários, já que é agremiação que está sendo questionada. Por essa razão, foram desconsideradas, das análises, as dez ocorrências que dizem respeito à irregularidade de partido e coligações.

Ao cabo desse refinamento, chegou-se aos 101 casos que foram analisados. A consulta, realizada um a um, se deu pelo serviço de acompanhamento processual disponível no endereço eletrônico <<https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/acompanhamento-processual-push>>. O levantamento das informações empregadas na construção do banco de dados foi orientado pelas perguntas a seguir. Os resultados apresentados neste capítulo foram baseados em suas respostas, as quais serviram para construção do banco de dados. Ressalta-se que não foram exauridas nesta pesquisa todas as conclusões que as indagações permitem concluir, restando algumas pendentes de exposição que poderão ser objeto de trabalhos futuros.

1. Quem é o impugnado?
2. Qual o gênero do impugnado?
3. Qual a ocupação do impugnado?
4. Qual o grau de instrução do impugnado?
5. A qual partido político pertence o impugnado?
6. O impugnado é candidato à reeleição?
7. Qual o município de origem do RESPE?
8. Qual o número de eleitores do município de origem da AIRC?
9. Quem foi o impugnante?
10. Qual foi o fundamento jurídico da impugnação?
11. Qual foi a decisão do Juiz eleitoral (primeira instância)?

⁵⁵ O art. 1º da Resolução do TSE nº 23.596 de 2019, que subiu o art. 1º da revogada Resolução de 23.117 de 2009, esta última vigente em 2016, regulamentam a filiação partidária. Ambos os dispositivos têm a mesma redação: “Somente poderá filiar-se a partido político o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos, ressalvada a possibilidade de filiação do eleitor considerado inelegível.”

12. Qual foi a decisão do TRE (primeira instância recursal)?

13. Qual foi a decisão do TSE (última instância recursal)?

É pertinente informar que se reconhece a limitação deste trabalho. Seja pelo reduzido número de ocorrências analisadas, seja pela carência de um cruzamento de dados mais sofisticados. Sua deficiência serve, porém, para revelar uma agenda aberta para futuras pesquisas sobre as AIRCs em eleições para vereador, o que pode ser levado a cabo pela inclusão de mais ciclos eleitorais, como o de 2020; expandindo-se a análise ora restrita ao estado do Rio de Janeiro para a região Sudeste, por exemplo, ou até para todo o território nacional; e ainda pelo emprego de softwares específicos para tratamento de dados, que permitiriam obtenção de resultados mais refinados.

3.2. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS AIRCS

A análise da distribuição geográfica das AIRCs julgadas revela que não houve ocorrência de recurso ao TSE em todos os municípios fluminenses. Dentre os 92 que integram o estado do Rio de Janeiro, em 46 (50%) foram identificadas ações levadas a julgamento pela Corte Superior.

Tabela 3 - Distribuição geográfica das impugnações.

Municípios do estado do Rio de Janeiro	Total de candidatura	Total candidaturas impugnadas	Total de candidaturas impugnadas com recurso no TSE	% de candidaturas impugnadas em razão do total de candidaturas	% de candidaturas impugnadas com recurso no TSE em razão do total de candidaturas	% de candidaturas impugnadas com recurso no TSE em razão do total de candidaturas impugnadas
Angra dos Reis	333	14	2	4,2	0,6	14,3
Aperibé	54	5	0	9,3	0,0	0,0
Araruama	335	23	0	6,9	0,0	0,0
Areal	104	15	0	14,4	0,0	0,0
Armação dos Búzios	157	15	2	8,3	1,3	13,3
Arraial do Cabo	131	11	2	7,6	1,5	18,2
Barra do Piraí	334	20	1	5,7	0,3	5,0
Barra Mansa	466	30	4	6,4	0,9	13,3
Belford Roxo	661	99	6	15,0	0,9	6,1
Bom Jardim	119	21	1	17,6	0,8	4,8
Bom Jesus do Itabapoana	198	18	0	9,1	0,0	0,0

Cabo Frio	344	14	1	4,1	0,3	7,1
Cachoeiras de Macacu	197	11	1	5,1	0,5	9,1
Cambuci	72	3	0	4,2	0,0	0,0
Campos dos Goytacazes	597	31	3	4,7	0,5	9,7
Cantagalo	67	2	0	3,0	0,0	0,0
Carapebus	140	24	0	17,1	0,0	0,0
Cardoso Moreira	100	5	0	5,0	0,0	0,0
Carmo	153	7	0	4,6	0,0	0,0
Casimiro de Abreu	159	4	1	2,5	0,6	25,0
Comend. Levy Gasparian	119	4	0	3,4	0,0	0,0
Conceição de Macabu	141	6	0	4,3	0,0	0,0
Cordeiro	105	11	0	10,5	0,0	0,0
Duas Barras	50	2	1	4,0	2,0	50,0
Duque de Caxias	833	45	6	4,7	0,7	13,3
Eng. Paulo de Frontin	123	6	0	4,9	0,0	0,0
Guapimirim	212	33	0	15,6	0,0	0,0
Iguaba Grande	174	12	1	6,3	0,6	8,3
Itaboraí	335	19	0	5,7	0,0	0,0
Itaguaí	382	17	0	4,5	0,0	0,0
Italva	100	7	0	7,0	0,0	0,0
Itaocara	133	4	1	2,3	0,8	25,0
Itaperuna	200	15	1	7,0	0,5	6,7
Itatiaia	220	18	0	8,2	0,0	0,0
Japeri	308	17	0	5,5	0,0	0,0
Laje do Muriaé	99	17	0	17,2	0,0	0,0
Macaé	263	27	10	10,3	3,8	37,0
Macuco	59	2	0	3,4	0,0	0,0
Magé	397	21	2	5,3	0,5	9,5
Mangaratiba	237	15	1	6,3	0,4	6,7
Maricá	293	25	4	8,2	1,4	16,0
Mendes	150	8	0	5,3	0,0	0,0
Mesquita	305	29	0	9,5	0,0	0,0
Miguel Pereira	207	4	0	1,9	0,0	0,0
Miracema	148	17	3	9,5	2,0	17,6
Natividade	93	6	0	6,5	0,0	0,0
Nilópolis	289	27	0	9,3	0,0	0,0
Niterói	396	14	1	3,3	0,3	7,1
Nova Friburgo	361	25	0	6,9	0,0	0,0
Nova Iguaçu	398	43	2	10,6	0,5	4,7
Paracambi	154	8	1	5,2	0,6	12,5
Paraíba do Sul	217	15	5	6,9	2,3	33,3
Paraty	190	25	0	13,2	0,0	0,0
Paty do Alferes	185	16	2	8,6	1,1	12,5
Petrópolis	238	9	1	3,4	0,4	11,1
Pinheiral	125	8	0	6,4	0,0	0,0
Piraí	163	1	0	0,6	0,0	0,0
Porciúncula	84	12	1	13,1	1,2	8,3
Porto Real	151	21	0	13,9	0,0	0,0
Quatis	109	4	0	3,7	0,0	0,0
Queimados	274	6	0	2,2	0,0	0,0
Quissamã	107	7	1	5,6	0,9	14,3
Resende	409	21	1	4,9	0,2	4,8
Rio Bonito	133	6	0	4,5	0,0	0,0
Rio Claro	122	8	0	6,6	0,0	0,0
Rio das Flores	96	4	0	4,2	0,0	0,0
Rio das Ostras	320	20	2	6,3	0,6	10,0

Rio de Janeiro	1628	111	1	6,8	0,1	0,9
Santa Maria Madalena	72	3	0	4,2	0,0	0,0
Santo Antônio de Pádua	194	51	3	25,3	1,5	5,9
São Fidélis	167	31	0	18,6	0,0	0,0
São Francisco de Itabapoana	160	5	1	2,5	0,6	20,0
São Gonçalo	729	28	1	3,8	0,1	3,6
São João da Barra	108	2	0	1,9	0,0	0,0
São João de Meriti	530	18	4	3,4	0,8	22,2
São José de Ubá	74	6	0	8,1	0,0	0,0
São José do Vale do Rio Preto	88	0	0	0,0	0,0	0,0
São Pedro da Aldeia	217	31	0	14,3	0,0	0,0
São Sebastião do Alto	48	2	1	4,2	2,1	50,0
Sapucaia	71	7	0	9,9	0,0	0,0
Saquarema	242	11	2	4,1	0,8	18,2
Seropédica	206	36	3	16,5	1,5	8,3
Silva Jardim	137	35	1	25,5	0,7	2,9
Sumidouro	56	2	0	3,6	0,0	0,0
Tanguá	194	8	1	4,1	0,5	12,5
Teresópolis	234	21	1	9,0	0,4	4,8
Trajano de Moraes	90	8	0	8,9	0,0	0,0
Três Rios	285	13	1	4,6	0,4	7,7
Valença	196	19	2	9,7	1,0	10,5
Varre-Sai	55	6	0	10,9	0,0	0,0
Vassouras	181	3	0	1,7	0,0	0,0
Volta Redonda	505	31	8	6,1	1,6	25,8

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Os municípios com maior número proporcional de candidaturas impugnadas, independente de terem chegado ao TSE para julgamento, foram Santo Antônio de Pádua (26,3%); Silva Jardim (25%); São Fidelis (18,6%), Bom Jardim (17,6%); e Seropédica (17,5%), conforme se pode observar na tabela. Considerando-se as que chegaram ao TSE se tem a seguinte ordem segundo a frequência: São Sebastião do Alto (50%); Duas Barras (50%); Macaé (37%); Paraíba do Sul (33,3%); e Volta Redonda (25,8%).

Percebe-se que, adotando-se o município como unidade de análise, não ocorre correspondência da proporcionalidade entre o número de impugnações total e o número de recursos que chegaram ao TSE. Por exemplo, o município com maior número de impugnações é Santo Antônio de Pádua, com 26,3% das candidaturas impugnadas, das quais 5,9% chegaram ao TSE, ocupando a 37ª posição entre os que tiveram recursos julgados na Corte Eleitoral.

Quanto ao número de eleitores, os municípios foram agregados em 6 categorias, sendo a primeira com até 10.000; a segunda com 10.001 a 20.000; a

terceira com 20.001 a 50.000; a quarta com 50.001 a 100.000; a quinta com 100.001 a 200.000; e a sexta acima de 200.001.

A tabela a seguir apresenta as categorias dos municípios segundo a presença de AIRCs que chegaram ao TSE para serem julgadas.

Tabela 4 - Municípios com impugnações julgadas no TSE.

Classificação	Total de Municípios	Municípios com AIRCs julgadas no TSE	% de municípios com AIRCs no TSE
Municípios com até 10.000 eleitores	11	2	18,2
Municípios com 10.001 a 20.000 eleitores	23	4	17,4
Municípios com 20.001 a 50.000 eleitores	24	14	58,3
Municípios com 50.001 a 100.000 eleitores	13	8	61,5
Municípios com 100.001 a 200.000 eleitores	10	7	70,0
Municípios com mais de 200.001 eleitores	11	10	90,9

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Entre os municípios com pré-candidatos a vereador que tiveram suas candidaturas impugnadas e recorreram até o TSE, destacaram-se os que tem mais de 200 mil eleitores. Dos 11, 10 tiveram AIRCs julgadas pela Côrte Superior. Os dados revelam que, no extrato dos maiores municípios do estado, é mais elevada a frequência com que as AIRCs chegam ao TSE para decisão final. Quais características da disputa eleitoral motivaram os *players* da competição a levarem o julgamento até a última instância recursal? É uma questão aberta para novas investigações. Talvez os maiores ganhos advindos do cargo seja um fator de estímulo para o manejo de recursos judiciais que levam as ações impugnatórias ao julgamento pelo TSE nos municípios com maior eleitorado. A resposta exige o conhecimento dos salários dos vereadores no estado do Rio de Janeiro.

A tabela a seguir foi elaborada a partir da análise do número de impugnações distribuídas nas categorias em que foram enquadrados os municípios do Rio de Janeiro segundo seu eleitorado.

Tabela 5 - Distribuição das impugnações segundo o eleitorado dos municípios do estado do Rio de Janeiro

Classificação	Total de Impugnações	Impugnações julgadas no TSE	% de impugnações no TSE
Municípios com até 10.000 eleitores	70	2	2,9
Municípios com 10.001 a 20.000 eleitores	199	4	2,0
Municípios com 20.001 a 50.000 eleitores	350	25	7,1
Municípios com 50.001 a 100.000 eleitores	247	13	5,3
Municípios com 100.001 a 200.000 eleitores	213	22	10,3
Municípios com mais de 200.001 eleitores	454	31	6,8

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Percebe-se que houve proporcionalmente mais recursos nos municípios com eleitorado de 100.101 a 200.000, sendo os que tem de 10.001 a 20.000 eleitores os que tem em menor frequência as AIRCs decididas pelo TSE.

3.3. IDENTIFICAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS SOCIOLÓGICAS DOS PRÉ-CANDIDATOS COM IMPUGNAÇÕES JULGADA PELO TSE.

A tabela a seguir apresenta análise da distribuição das impugnações por gênero:

Tabela 6 - Distribuição das impugnações por gênero.

Gênero	Total geral de candidaturas	Total de impugnações	Impugnações no TSE	% do total de imp. em razão do total de cand.	% das imp. no TSE em razão do total de imp.
Masculino	14463	861	76	6,0	8,8
Feminino	6932	677	25	9,8	3,7

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Constatou-se que 9,8% das candidaturas femininas sofreram impugnações, enquanto 6% do pré-candidatos do gênero masculino foram impugnados. Em sentido inverso, ao se analisar os recursos que chegaram ao TSE, percebeu-se que os casos masculinos superaram os femininos em mais do que o dobro. Em outras palavras, as candidaturas femininas sofreram proporcionalmente mais impugnações do que as masculinas, porém despertaram menos interesse recursal, por isso em menor percentual chegam ao TSE para decisão final.

A interposição de recurso – RESPE – aponta para irresignação quanto à impugnação da candidatura. Os números revelam que a aplicação do filtro judicial de legalidade levado a cabo pelas AIRCs representou um obstáculo maior às candidaturas femininas em comparação às masculinas, já que aquelas apareceram com menor frequência entre os processos que chegaram ao TSE.

Uma possível explicação é a de que os partidos, em razão da obrigação da cota mínima de 30% de candidaturas por gênero, apresentaram pedido de registro de pré-candidatas apenas para atender a legislação (BRASIL, 1997). Portanto, sem pretensão real em disputar as vagas eletivas, ao sofrerem impugnação não recorreram. Essa justificativa remete a uma agenda aberta para investigação futura pelo exame das AIRCs: estraria a regra de cotas atendendo o objetivo de alcançar um mínimo de representação para os gêneros?

Na análise da variável raça foi adotado como parâmetro o total de candidaturas distribuída entre os grupos; as que sofrem impugnação; e as que tendo sido impugnadas chegaram ao TSE para julgamento em instância recursal. A tabela a seguir apresenta o resultado da análise:

Tabela 7 - Distribuição das impugnações por raça.

Raça	Total geral de candidaturas	Total de impugnações	Impugnações no TSE	% do total de imp. em razão do total de cand.	% das imp. no TSE em razão do total de imp.
Branca	11712	827	62	7,1	7,5
Parda	6459	565	26	8,7	4,6
Preta	3143	249	13	7,9	5,2
Amarela	55	4	0	7,3	0,0
Indígena	26	3	0	11,5	0,0

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Verificou-se que as candidaturas mais impugnadas foram dos que se declararam indígenas, seguida dos pardos e pretos. As menos impugnadas foram as dos brancos. De forma inversa, ao examinar as candidaturas que foram levadas à decisão pelo TSE, observou-se que os candidatos autodeclarados brancos recorreram com maior frequência do que as das demais raças.

A partir do exame da distribuição das AIRCs segundo o grau de instrução dos pré-candidatos, elaborou-se a tabela a seguir:

Tabela 8 - Distribuição das impugnações segundo o grau de instrução dos pré-candidatos.

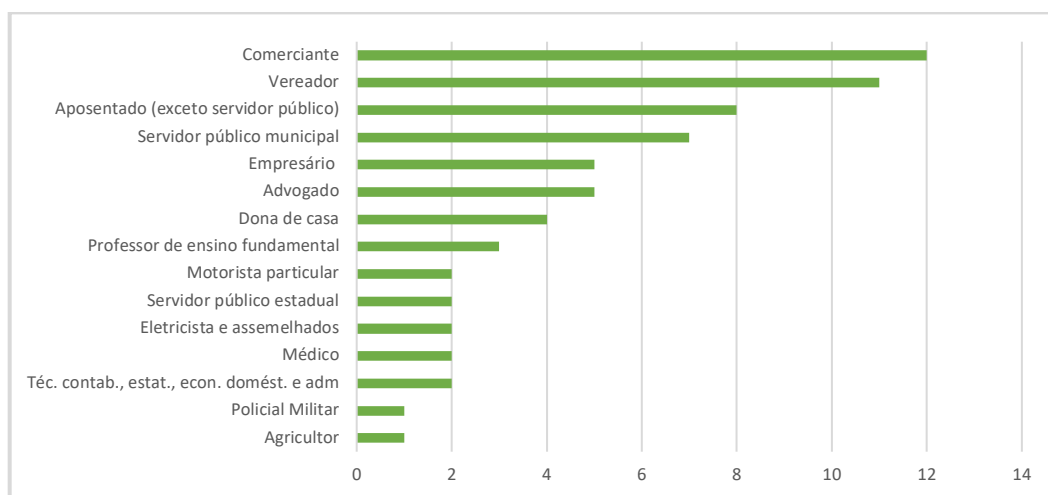
Grau de Instrução	Total geral de candidaturas	Total de impugnações	Impugnações no TSE	% do total de imp. em razão do total de cand.	% das imp. no TSE em razão do total de imp.
Lê e escreve	172	27	1	15,7	3,7
E. fund. inc.	2726	234	4	8,6	1,7
E. fund. comp.	2751	212	12	7,7	5,7
E. médio Inc.	1268	99	13	7,8	13,1
E. médio comp.	8973	616	32	6,9	5,2
E. sup. inc.	1140	115	11	10,1	9,6
E. sup. comp.	4365	255	27	5,8	10,6

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Em números absolutos, destacou-se as candidaturas de cidadãos com ensino médio completo, superando em 51,4% as que aparecem na segunda posição, a dos pré-candidatos com ensino superior completo. Quanto ao total de impugnações, sobressaem os casos *lê e escreve*, sendo proporcionalmente os mais impugnados (15,7%). Sobre ações impugnatórias que chegaram ao TSE, o grupo do ensino médio incompleto (13,1%) apresentou a maior frequência, seguido pelo do ensino superior completo (10,6%) e do ensino superior incompleto (9,6%).

É possível concluir que, em relação à distribuição das impugnações pelo grau de instrução, não se observou o prevalecimento de nenhum dos grupos de forma a revelar a existência de algum padrão nas AIRCs levadas ao TSE.

O gráfico a seguir apresenta as AIRCs que chegaram à Côrte Eleitoral Superior segundo as principais ocupações declaradas pelos pré-candidatos.

Figura 5 - Gráfico de distribuição das impugnações que foram levadas a julgamento

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Além da representação gráfica relacionando ocupações e AIRCs julgadas pelo TSE, foram realizadas algumas análises em termos proporcionais. A tabela a seguir apresenta esses resultados:

Tabela 9 - Distribuição proporcional das impugnações que foram levadas a julgamento no TSE segundo a ocupação dos pré-candidatos.

Principais ocupações	Total geral de candidaturas	Total de Impugnações	Impugnações no TSE	% do total de imp. pelo total de cand.	% das imp. no TSE em razão do total de imp.
Vereador	630	19	11	3	57,9
Téc. contab., estat., econ. domést. e adm	65	4	2	6,2	50
Médico	145	5	2	3,4	40
Advogado	531	27	5	5,1	18,5
Eletricista e assemelhados	146	12	2	8,2	16,7
Servidor público municipal	1035	42	7	4,1	16,7
Servidor público estadual	241	14	2	5,8	14,3
Aposentado (exceto servidor público)	731	61	8	8,3	13,1
Agricultor	117	8	1	6,8	12,5
Motorista particular	328	17	2	5,2	11,8
Comerciante	1677	124	12	7,4	9,7
Professor de ensino fundamental	380	33	3	8,7	9,1
Empresário	1112	74	5	6,7	6,8
Dona de casa	1100	127	4	11,5	3,1
Policial Militar	370	36	1	9,7	2,8

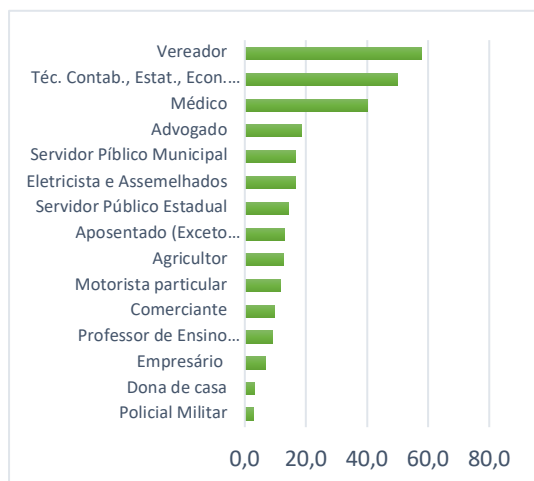
Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

A ocupação com maior número percentual de impugnações foi a de dona de casa, com 11,5 %; seguida da ocupação de policial militar com 9,7% e professor de ensino fundamental com 8,7%. Entre as ações impugnatórias que chegaram ao TSE, as candidaturas dos que declararam ter a ocupação de vereador (57,9%) foram as mais frequentes; seguidos pelos técnicos em contabilidade, estatística, economia doméstica e administração (50%); e médico (40%). Ou seja, os vereadores candidatos à reeleição foram os que se revelaram proporcionalmente com maior interesse recursal.

A relação entre as candidaturas que mais sofreram impugnação em números absolutos e as que chegaram ao TSE por recurso para decisão final é quase uma

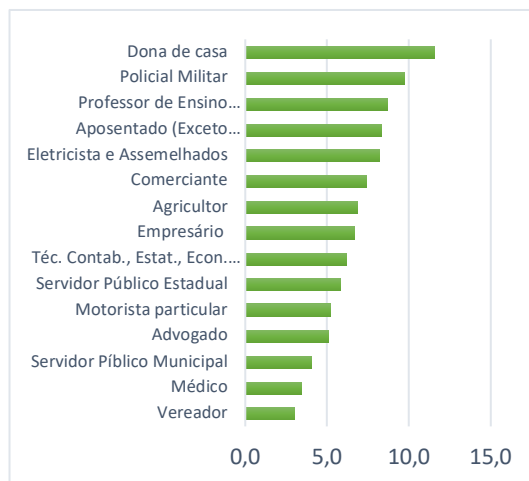
inversão de posições. É o que se pode observar nos gráficos apresentados lado a lado a seguir.

Figura 7 - Distribuição do percentual de impugnações que foram levadas à decisão do TSE em razão do número de impugnações por ocupação.



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Figura 6 - Distribuição do número absoluto de impugnações por ocupação.



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

A tabela a seguir reflete o exame das impugnações que foram levadas ao TSE considerando os partidos políticos envolvidos na disputa eleitoral estudada.

Tabela 10 - Distribuição das impugnações segundo os partidos políticos.

Partidos	Total de candidatura	Total candidaturas impugnadas	Total de candidaturas impugnadas com recurso no TSE	% de candidaturas impugnadas em razão do total de candidaturas	% de candidaturas impugnadas com recurso no TSE em razão do total de candidaturas	% de candidaturas impugnadas com recurso no TSE em razão do total de candidaturas impugnadas
PMB	549	94	2	17,1	0,4	2,1
PSOL	422	55	1	13,0	0,2	1,8
PPL	327	42	10	12,8	3,1	23,8
PT	475	56	1	11,8	0,2	1,8
PSTU	19	2	0	10,5	0,0	0,0
PROS	393	37	1	9,4	0,3	2,7
PHS	739	68	2	9,2	0,3	2,9
REDE	441	40	1	9,1	0,2	2,5

PC do B	424	38	4	9,0	0,9	10,5
PTC	458	39	0	8,5	0,0	0,0
PTB	901	76	4	8,4	0,4	5,3
PSDB	1030	86	12	8,3	1,2	14,0
PSB	943	74	5	7,8	0,5	6,8
PMN	362	26	1	7,2	0,3	3,8
PMDB	1205	84	8	7,0	0,7	9,5
PRB	1035	71	5	6,9	0,5	7,0
PSDC	673	45	2	6,7	0,3	4,4
PRP	609	39	3	6,4	0,5	7,7
PV	674	42	2	6,2	0,3	4,8
PR	827	51	7	6,2	0,8	13,7
PRTB	588	36	2	6,1	0,3	5,6
PDT	1001	60	6	6,0	0,6	10,0
PSL	463	27	1	5,8	0,2	3,7
PSC	809	46	2	5,7	0,2	4,3
PT do B	693	38	1	5,5	0,1	2,6
SD	788	42	2	5,3	0,3	4,8
DEM	813	43	3	5,3	0,4	7,0
PATRIOTA	484	24	3	5,0	0,6	12,5
PP	1129	52	3	4,6	0,3	5,8
PTN	638	28	2	4,4	0,3	7,1
PPS	862	36	3	4,2	0,3	8,3
PSD	583	17	2	2,9	0,3	11,8
NOVO	31	0	0	0,0	0,0	0,0
PCB	3	0	0	0,0	0,0	0,0
PCO	4	0	0	0,0	0,0	0,0

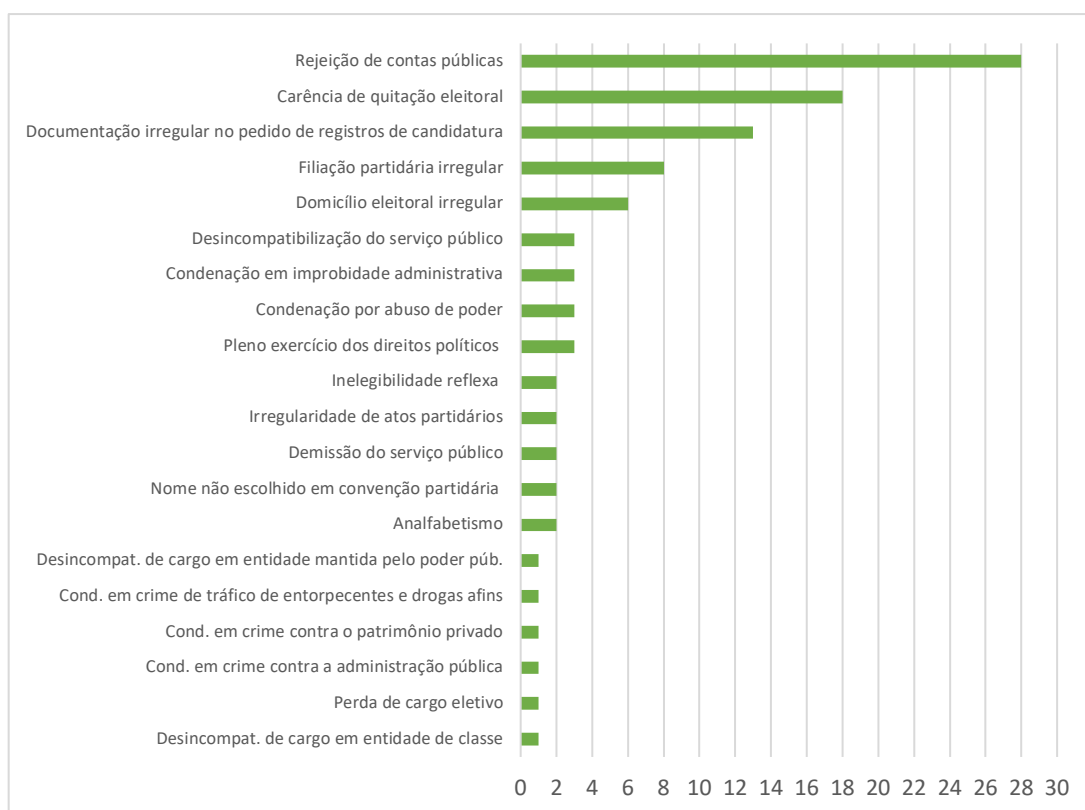
Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

A análise dos dados referente às legendas revela que as que tiveram maior número de candidaturas para vereador no estado do Rio de Janeiro em 2016 foram PMDB (1205), PP (1129), PRB (1035), PSDB (1030) e PDT (1001). Passando-se à análise das que sofreram proporcionalmente o maior número de impugnações se tem PMB (17,1%), PSOL (13%), PPL (12,8%), PT (11,8%) e PSTU (10,5%). O PPL foi o partido que mais recorreu das impugnações até o TSE com 23,8% das suas impugnações tendo seguido a via recursal até o TSE, seguido pelo PSDB (14%), PR (13,7%), PATRIOTA (12,5%) e PSD (11,8%).

3.4. ASPECTOS PROCESSUAIS DAS AIRCS QUE CHEGARAM A JULGAMENTO NO TSE.

O gráfico a seguir apresenta as impugnações que chegaram ao TSE associadas aos seus fundamentos jurídicos:

Figura 8 - Gráfico de frequência das impugnações julgadas pelo TSE segundo seus fundamentos jurídicos.



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Observa-se a preponderância da rejeição das contas públicas com 28 ocorrências, seguida da carência de quitação eleitoral, com 18; documentação irregular no pedido de registro de candidatura, com 13 ocorrências; filiação partidária irregular, com 8; e domicílio eleitoral irregular, com 6.

Em particular, o principal fundamento de impugnação que chegou à decisão do TSE, a rejeição das contas públicas, revela um dado interessante: os pré-candidatos que já ocuparam cargos de gestão na administração pública se sobressaem quanto ao interesse recursal. Já que, para que ocorra a rejeição de contas, faz-se necessário o prévio desempenho da função de ordenador de despesas, como por exemplo, secretário municipal, presidente da câmara legislativa municipal, tesoureiro da câmara municipal, prefeito. Esse assunto foi debatido com capítulo II.

Da análise dos impugnantes, ou seja, dos que deram início às AIRCs que chegaram ao TSE pela trajetória recursal foi elaborada a tabela a seguir:

Tabela 11 - Frequência das impugnações julgadas pelo TSE segundo os impugnantes.

Impugnantes	Frequência
Indeferimento de ofício pelo Juiz Eleitoral	60

Ministério Público Eleitoral	29
Coligação oponente e Ministério Público Eleitoral	5
Coligação oponente	2
Coligação, candidato oponente e Ministério Público Eleitoral	2
Candidato oponente	1
Partido oponente e Ministério Público Eleitoral	1
Indeferimento de ofício - notícia de cidadão	1

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Destaca-se a frequência em que a impugnação tem início com o indeferimento do pedido de registro de candidatura de ofício pelo Juiz Eleitoral (60). O tema foi abordado no capítulo II. Tais casos superam em mais do que o dobro as impugnações realizadas pelo Ministério Público Eleitoral (28), que aparecem em segunda posição. O dado tangencia o tema da judicialização da competição política debatido no bojo do modelo de governança eleitoral brasileiro. Quando o magistrado perfaz o reconhecimento da inelegibilidade sem ter sido provocado, ou seja, de ofício, mais aproxima da realização de uma função administrativa do que da prestação jurisdicional, que consiste na solução de conflitos de interesses.

Não obstante, em razão de o controle de legalidade das candidaturas terem sido estabelecidos como processos judiciais instrumentalizados pelas AIRCs, a negação do registro de um interessado como candidato pelo órgão judiciário de primeira instância exige a constituição de advogado para o que o debate seja levado a julgamento em instâncias recursais. Isso impõe uma barreira de natureza financeira para os pré-candidatos que sofreram impugnação, já que terão que arcar com os custos dos serviços de um profissional do direito.

A partir do exame das decisões das instâncias judiciais, isto é, se os pedidos de registro de candidatura foram deferidos ou indeferidos em cada uma delas foi elaborada tabela a seguir:

Tabela 12: Posição das instâncias judiciais quanto ao julgamento das AIRCs.

	Juiz Eleitoral	TRE	TSE
Deferimento	4	6	10
Indeferimento	97	95	91

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Os dados revelam que, de um total de 101 AIRCs que chegaram ao julgamento do TSE, 10 obtiveram o deferimento do pedido de registro de candidatura ao fim da

trajetória recursal, representando aproximadamente 10% das AIRCs julgadas pela Côrte Superior e 0,7% do total de 1547 impugnações de candidaturas para vereador no Estado do Rio de Janeiro em 2016.

Outra conclusão possível é a de que, a cada avanço de instância, houve aumento no número de deferimentos dos registros de candidatura, de 4 na primeira instância se passou para 6 na segunda e 10 na última. Ou seja, houve retorno positivo ao interessado que exauriu as vias recursais da decisão de indeferimento de sua candidatura. Destaca-se, porém, que o número final de indeferimentos (91) superou em mais de 9 vezes o de deferimento (10).

Por fim se analisa o perfil individual das candidaturas que obtiveram êxito ao final da trajetória judicial com o julgamento de suas AIRCs pelo TSE. São os dados apresentados no quadro a seguir:

Quadro 9 - Perfil dos candidatos que obtiveram êxito no julgamento final da AIRC pelo TSE.

Candidato	Raça	Gênero	Grau de Instruç.	Ocupação	Êxito na eleição
Cilene de Souza	Branca	Feminino	E. superior comp.	Aposentado	Não
Darinho Busquet	Parda	Masculino	E. médio comp.	Pol. Militar	Sim
Dr. Alessandro Grimauth	Parda	Masculino	E. superior comp.	Médico	Sim
Flávio Menendes	Branca	Masculino	E. superior comp.	Vendedor	Não
Juliana do Táxi	Branca	Feminino	E. superior incomp.	Vereador	Sim
Maria José	Branca	Feminino	E. superior comp.	Advogado	Não
Max Goulart	Branca	Masculino	E. superior comp.	Vereador	Não
Tostão	Parda	Masculino	E. fund. comp	Comerciante	Sim
Valber Freitas	Parda	Masculino	E. superior comp.	Gerente	Não
Zezinho	Branca	Masculino	E. superior comp.	Advogado	Não

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE.

Constata-se predominância de pré-candidatos do sexo masculino (70%), brancos (60%), com ensino superior completo (60%). Ainda, ao analisar o subgrupo que obteve êxito na eleição, percebe-se prevalência dos candidatos masculinos (75%) e dos competidores se declararam pardos (75%).

CONCLUSÃO

Nessa pesquisa se buscou identificar o perfil das candidaturas para vereador no estado do Rio de Janeiro em 2016 questionadas por AIRCs que percorreram as instâncias recursais chegando ao TSE para decisão final. A análise considerou variáveis sociológicas, distribuição geográfica e características processuais das ações de impugnações.

A presença de eleições é o atributo mais elementar de um sistema democrático, mas não é suficiente para que a formação de governos reflita a vontade do povo expressa pelo voto. É preciso que os principais funcionários públicos sejam escolhidos em eleições livres, justas e frequentes, de forma que a cada ciclo eleitoral se possa renovar os ocupantes dos postos eletivos considerando a avaliação de sua atuação. Também se faz necessário que os cidadãos tenham liberdade de expressão para expor livremente suas ideias na busca por convencer e podendo ser convencidos pelos argumentos de seus pares sobre as questões políticas que lhes interessam. Para que possam formar suas convicções, é conveniente a existência de fontes de informação diversificadas e confiáveis. E, por fim, deve haver autonomia de associação para que as pretensões dos individuais se somem ganhando força para se transformarem em políticas públicas.

A qualidade das eleições diz respeito diretamente à representação democrática. Processos eleitorais que não resistam à influência partidária ou que sucumbam diante do interesse de governos em se manter no poder não resultam em eleitos que representem as aspirações dos eleitores. A partir da década de 1990, o campo da ciência política começou a desenvolver estudos sobre o papel das instituições na qualidade dos processos eleitorais. O tema passou a ser designado pela expressão governança eleitoral. São três as suas dimensões: a formulação das regras; a aplicação das regras, isto é, organização e execução das votações; e adjudicação das regras eleitorais, ou seja, a decisão do contencioso eleitoral. No Brasil, a Justiça Eleitoral participa de todas, sendo responsabilidade exclusivamente sua as duas últimas.

O julgamento das AIRCs insere-se no contencioso eleitoral. Trata-se de filtro judicial de legalidade aplicado às candidaturas. Tem o objetivo de dar legitimidade à competição política e, como consequência, no limite, promove a estabilidade democrática, pois contribui para que o resultado das urnas seja aceito pelo povo.

O presente trabalho, ao analisar o contencioso eleitoral pelo prisma das AIRCs nas candidaturas para as eleições de vereador nos municípios fluminenses em 2016, concluiu: 1) que os municípios que têm entre 100.101 a 200.000 eleitores são os que levaram proporcionalmente mais AIRCs a julgamento no TSE; 2) que em relação aos graus de instrução não se identificou a preponderância de alguma das categorias definidas quanto à presença de recursos na Côrte Superior Eleitoral; 3) sobre a distribuição das AIRCs que chegaram ao TSE em razão da ocupação, destacaram-se os vereadores candidatos à reeleição que em 57,9% das impugnações sofridas recorreram até a última instância recursal; 4) pelo exame das principais causas jurídicas de impugnações, destacou-se a rejeição das contas públicas, o que permite concluir que os candidatos que já ocuparam funções de ordenadores de despesa no aparato administrativo estatal estão mais expostos ao questionamento de suas candidaturas.

Em se tratando de gênero, as candidaturas femininas foram proporcionalmente mais impugnadas do que as masculinas. A situação se inverte ao se examinar pelo mesmo prisma o número de recursos. Os pré-candidatos masculinos percorreram a vias recursais até à Côrte Superior Eleitoral em 8,8% dos questionamentos sofridos e as femininas em 3,7%.

Pela lente de raça, as candidaturas de pardos e negros foram proporcionalmente mais impugnadas do que as de brancos, considerando-se o número total de AIRCs, independente de terem sido levadas a julgamento pelo TSE. Passando-se ao exame dos recursos, as candidaturas de brancos, quando impugnadas, recorreram até ao TSE em 7,5%, de pretos em 5,2%, e de pardos em 4,6% dos casos.

Por último destaca-se que do total das 101 AIRCs analisadas, sendo estas as que chegaram ao TSE para decisão final, em 60 (60%) o reconhecimento da inelegibilidade se deu de ofício pelo Juiz Eleitoral. Como já debatido neste trabalho, entende-se que esta atividade se aproxima mais de uma função administrativa do que jurisdicional, mas que em razão da opção do legislador em estabelecer rito judicial para seu trâmite, faz-se necessário constituir advogado (capacidade postulatória) para recorrer da sentença de primeiro grau, levando o debate para o TRE (Recurso Ordinário) e posteriormente ao TSE (Recurso Especial). Essa imposição gera um custo financeiro que pode constituir uma barreira à reforma da decisão que nega o registro da candidatura e, por consequência, ao existo na pretensão de ocupar o cargo eletivo de vereador.

Resta enfatizar que o presente trabalho não pretende chegar a conclusões generalizantes, e nem poderia, já que tomou como objeto de análise um único pleito, as eleições para vereador no Estado do Rio de Janeiro em 2016. Para que das conclusões aqui alcançadas pudessem ser tecidas inferências, seria necessário ampliar o número de eleições analisadas e também realizar um exame de um recorte territorial maior, quiçá, todo território brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, A. M. **A democracia nas urnas: a governança eleitoral independente e a qualidade da competição política**. 2020. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral, 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L4737.htm>. Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências, 1990. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em 30 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências, 1992a. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 9, de 30 de outubro de 1992**. 1992b. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-9>>. Acesso em 18.11.2022.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. 1992c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em 02 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm#:~:text=18%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20o,Art.>. Acesso em: 18 out.2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 19 de 23 de agosto de 2000**, Brasília, DF, 2000. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-19>>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. 2002. Disponível em

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em 12 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.787, de 1º de junho de 2004** – Brasília/DF, 2004. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-787-de-1o-de-junho-de-2004>>. Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007** – Brasília/DF, 2007. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasil-2013-df>>. Acesso em 05 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 15, de 28 de junho de 2016**. 2016a. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-15>>. Acesso em 19 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 19, de 28 de junho de 2016**. 2016b. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-19>>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 43, de 28 de junho de 2016**. 2016c. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-43>>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 53, de 28 de junho de 2016**. 2016d. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-53>>. Acesso em 24 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 55, de 28 de junho de 2016**. 2016e. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-55>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 61, de 28 de junho de 2016**. 2016f. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-61>>. Acesso em 19 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 69, de 28 junho de 2022**. 2016g. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-69>>. Acesso em 19 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. Plenário do Senado Federal. **Parecer Nº 202, de 22 de set de 2021**. De PLENÁRIO, sobre o PL nº 783, de 2021 (Substitutivo-CD), que altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e 9.504, de 30 de setembro de

1997 (Lei das Eleições). Relator: Senador Vanderlan Cardoso. 2021^a. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9019700&ts=1635984353799&disposition=inline>>. Consulta em 14 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.211, de 1º de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). 2021b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14211.htm>. Acesso em 29 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. 2021c. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.659, de 26 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. 2021d. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>>. Acesso em 07 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Último acesso em 30 nov. 2022.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 19^a ed. São Paulo: Atlas, 2016.

EDGEELL, Amanda; MECHKOVA, Valeriya *et al.* **When and Where do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis**, V-Dem Working Papers, University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 31^a ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos Paradigmas do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral Essencial**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14^a ed. São Paulo: Atlas: 2018.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. (2017). O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista Debates**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 99–118, 2017. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/69886>>. Acesso em 15 out. 2022.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer; MUSTILLO, Thomas. **La Importancia de la Gobernanza Electoral y la Calidad de las Elecciones em la América Latina Contemporánea**. América Latina Hoy, n 51, p 15-40, 2009. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3114827>>. Acesso em 18 out. 2022.

HENRÍQUEZ, Jesús O. El contencioso electoral, la calificación electoral. In: NOHLEN, D. *et al.* (comp.). **Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. University of Oklahoma Press, 1991.

IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design: The International IDEA Handbook**, 2007. Disponível em <https://constitutionnet.org/sites/default/files/EMD_inlay_final.pdf>. Acesso em 22 out. 2022.

IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design: The International IDEA Handbook**, 2018. Disponível em <<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design>>. Acesso em 01 nov.2022.

LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral governance and democratization. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 23, n. 1, p. 29-46, Jan 2002. Disponível em <http://libres.uncg.edu/ir/uncg/f/F_Lehoucq_Can_2002.pdf> Acesso em 12 out. 2022.

LINDBERG, Staffan Ingemar; LÜHRMANN, Anna. A Third Wave of autocratization is here: What is new about it? **London: Journal Democratization**, vol. 26, 2019. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2019.1582029>>. Acesso em 15 out. 2022.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. Bureau for Development Policy – United Nations Development Programme – UNDP**, 2000. Disponível em <<https://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>>. Acesso em 15 out. 2022.

MALTAROLLO, Adriano de Sousa. **Sistema Eleitoral Brasileiro: estudo do caso da lei das inelegibilidades**. 2006. 204 f. Dissertação. Universidade de Brasília, 2006.

MANIN, Bernard. **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. **Eleições e representação**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MARCHETTI, Vitor Emanuel. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. Dados - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008a, p. 865-893. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/?lang=pt>>. Acesso em 03 out. 2022.

MARCHETTI, Vitor Emanuel. **Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**, 2008b. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3935>>. Acesso em 14 out. 2022.

MARCHETTI, Vitor; CAMBAÚVA; Daniella. Poliarquia e *policy making*: modelos de análise de Governança Eleitoral. **Anais do I Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**: aproximando agendas e agentes. Araraquara (SP), 2013. Disponível em <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st16-trab-aceito-0144-4.pdf>>. Acesso em 31 out. 2022.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representative Government**. Buffalo, N.Y.: Prometheus Press, 1991 (1861).

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance – Introduction. **Internacional Political Science Review**, 23, pp. 5-27, 2002.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NORRIS, Pippa. **Why Electoral Integrity Matters**. New York: Cambridge University Press, 2014.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **O Sistema Jurisdicional de controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral**. 2009, 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza, Fortaleza. Disponível em <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_f2c311157843f0d5396bd8460008b53e>. Acesso em 10 out. 2022.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 20 out.2022.

PEI – Perceptions of Electoral Integrity 8.0. **PEI Codebook 8.0**. 2022a. Disponível em <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/YSNYXD>>. Último acesso em 14 nov. 2022.

PEI Perceptions of Electoral Integrity 8.0. **PEI country-level data 8.0**. 2022b. Disponível em <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/YSNYXD>>. Último acesso em 14 nov. 2022.

PELLELA, Eduardo. A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização em controle das eleições no Brasil. In: RAMOS, A. de C. (org.). **Temas de Direito Eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRÍADE, Angel; BOLOGNESI, Bruno. Condicionantes do sucesso eleitoral no Brasil: as eleições para deputado federal de 1994 a 2006. Santiago: **Anais do 21st World Congress of Political Science**, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. **Ama a Incerteza e Serás Democrático**. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP 9. p. 36-46; 1984.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 45, 2013. pp. 91-105. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/WrFvpXk3wnNhdcYgdyMbLXQ/?lang=pt#>>. Acesso em 12 out. 2022.

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

SILVA, Antônio Hélio. **Considerações sobre o processo eleitoral brasileiro e seus procedimentos**. Belo Horizonte: Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, 2004.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Fique por dentro dos números das Eleições 2022**. 2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/fique-por-dentro-dos-numeros-das-eleicoes-2022?SearchableText=menor%20col%C3%A9gio%20eleitoral>>. Acesso em: 10 out. 2022.