

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE  
DARCY RIBEIRO (UENF)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA (PPGSP)**

**RALPH ANDRÉ CRESPO**

**AS AÇÕES DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA: Uma análise do  
primeiro filtro do Poder Judiciário no processo eleitoral nas eleições de 2012 e 2016**

**Campos dos Goytacazes - RJ**

**2022**

**RALPH ANDRÉ CRESPO**

**AS AÇÕES DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA: Uma análise do primeiro filtro do Poder Judiciário no processo eleitoral nas eleições de 2012 e 2016.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto  
Coorientador: Prof. Dr. Leandro Molhano Ribeiro

**Campos dos Goytacazes - RJ**

**2022**

RALPH ANDRÉ CRESPO

AS AÇÕES DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA: Uma análise do primeiro filtro do Poder Judiciário no processo eleitoral nas eleições de 2012 e 2016.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Aprovada: 27 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

---

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

---

Prof. Dr. Leandro Molhano Ribeiro (FGV-RJ) (Coorientador)

---

Prof. Dr. Diego Werneck Arguelhes (FGV-RJ)

---

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso (USP)

---

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (UENF)

---

Prof. Dr. Hugo Alberto Borsani Cardozo (UENF)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pois renovou as minhas forças ao confiar em Sua palavra que diz: “Tão-somente esforça-te e tem mui bom ânimo” (Js. 1:7). Assim, Ele permitiu que eu chegasse até aqui, superando dor, perdas, desânimo, dúvidas, para celebrar esta grande conquista.

A minha esposa que me incentiva e inspira; que colabora para que eu mantenha o foco; que sonha comigo; que me ajuda a conquistar nossos sonhos; que edifica a nossa casa... Que Deus a mantenha sábia e resiliente.

A minha filha que me motiva a ser melhor a cada dia para; que me dá muito orgulho e alegria de tê-la como filha; que me faz entender o verdadeiro sentido da frase “amor sem medida” e assim também me ajuda a manter o foco.

Aos amigos, amigas e familiares que estiveram presentes e apoiando na busca por esta conquista, entendendo as muitas ausências.

Ao professor Vitor que sempre se mostrou um amigo e incentivador; que sempre procurou trazer palavras de coragem e estímulo; que se mostrou sempre disposto a ajudar, seja nas questões acadêmicas, seja nas questões pessoais. Que Deus abençoe sua vida e sua casa.

Ao professor Leandro Molhano por aceitar a me coorientar e muito colaborar com reflexões sobre a pesquisa, sempre com muita paciência e profissionalismo.

Aos amigos e às amigas do NERD que sempre trouxeram palavras que me faziam refletir sobre minha pesquisa e presentes quando eu precisava de apoio.

Aos professores e às professoras do PPGSP que muito colaboraram para a minha construção e formação acadêmica, especialmente pelos exemplos.

Aos membros da banca pelas contribuições valiosas que trouxeram ao trabalho e a disponibilidade em participar desta banca.

A educação é a arma mais poderosa que você  
pode usar para mudar o mundo.

Nelson Mandela

## Dedicatória

Dedico este trabalho ao meu pai, vítima da covid em 2020. Ele que sempre se orgulhou de minhas conquistas e confiava nas minhas decisões e escolhas, como esta, de continuar estudando e crescendo intelectualmente. Esta é para ti, pai.

## RESUMO

Esta tese tem o objetivo analisar as Ações de Impugnação de Registros de Candidaturas (AIRCs) que chegaram ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em relação às eleições municipais majoritárias de 2012 e 2016 no Brasil. As AIRCs são ações eleitorais de arguição de inelegibilidade de um (a) candidato (a) que devem ser apresentadas, dentro do prazo estabelecido, junto à Justiça Eleitoral – órgão do Poder Judiciário, responsável pela governança eleitoral no Brasil. Neste trabalho foram analisadas 2.739 AIRCs. Buscou-se, por meio de levantamento de informações nos sites do TSE e do IBGE, caracterizar os municípios onde estas AIRCs ocorreram; identificar o perfil dos (as) candidatos (as) que as candidaturas foram objetos de AIRC, com base nas variáveis sexo, grau de instrução, ocupação e partido político. Além disso, procurou-se identificar as principais causas utilizadas na fundamentação das AIRCs, assim como, os principais proponentes destas ações eleitorais e a dinâmica das decisões das AIRCs analisadas, ao longo da via recursal na Justiça Eleitoral. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa basicamente descritiva, com predominância de técnicas quantitativas, portanto, basicamente uma análise estatística descritiva. Procurou-se dialogar com temas como governança eleitoral; judicialização da política; intervenção do Poder Judiciário no processo eleitoral; inelegibilidade e restrições de direitos políticos. Constatou-se que as AIRCs ocorreram em 33,7% dos municípios brasileiros. Em termos absolutos foram mais propostas em municípios de pequeno porte, mas em termos proporcionais, as AIRCs foram mais comuns em municípios de grande porte. O perfil que mais foi objeto de AIRCs, foi de candidaturas masculinas com nível superior completo. A principal ocupação de candidatos (as) com AIRCs em 2012 foi de prefeito e em 2016 de empresário. Além disso, constatou-se que o partido político do (a) candidato (a) não se mostrou determinante para a propositura das AIRCs. Identificou-se que a Justiça Eleitoral mais deferiu registros de candidaturas, do que indeferiu. A taxa de deferimento aumentou durante a via recursal, indicando ser vantajoso recorrer ao TSE em busca do deferimento de registro. As decisões dos juízes eleitorais foram mais modificadas pelos TREs do que as decisões do TREs pelo TSE, o que indica maior alinhamento jurisprudencial entre estas duas últimas instâncias da Justiça Eleitoral. As principais causas alegadas nas AIRCs foram relacionadas à Lei da Ficha Limpa, sendo a principal a rejeição de contas públicas. Todos os legitimados a propositura de AIRCs figuraram no polo ativo das ações eleitorais, como proponentes, com destaque para o Ministério Público (MP) que participou de 46,7% das AIRCs em 2012 e 38,5% das AIRCs de 2016. A atuação do MP foi mais sucedida do que a atuação dos demais legitimados, no que se refere a retirada, por meio de AIRCs de concorrentes para as eleições.

Palavras-chave: Impugnação de candidaturas, AIRCs, governança eleitoral, Inelegibilidades.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the Actions to Challenge Candidate Registrations (AIRC) that reached the Superior Electoral Court (TSE), in relation to the majority municipal elections of 2012 and 2016 in Brazil. The AIRCs are electoral actions claiming the ineligibility of a candidate that must be presented, within the established deadline, to the Electoral Justice – a body of the Judiciary Branch, responsible for electoral governance in Brazil. In this work, 2,739 AIRCs were analyzed. Through surveying information on the TSE and IBGE websites, we sought to characterize the municipalities where these AIRCs occurred; identify the profile of the candidates whose candidacies were the object of AIRC, based on the variables gender, education level, occupation and political party. In addition, an attempt was made to identify the main causes used in the reasoning of the AIRCs, as well as the main proponents of these electoral actions and the dynamics of the decisions of the analyzed AIRCs, along the appeal route in the Electoral Justice. Methodologically, it is basically descriptive research, with a predominance of quantitative techniques, therefore, basically a descriptive statistical analysis. An attempt was made to dialogue with themes such as electoral governance; judicialization of politics; interference of the Judiciary in the electoral process; ineligibility and restrictions of political rights. It was found that AIRCs occurred in 33.7% of Brazilian municipalities. In absolute terms, they were more proposed in small municipalities, but in proportional terms, AIRCs were more common in large municipalities. The profile that was most object of AIRCs was male candidacies with complete higher education. The main occupation of candidates with AIRCs in 2012 was mayor and in 2016 businessman. In addition, it was found that the political party of the candidate was not decisive for the proposition of the AIRCs. It was identified that the Electoral Justice more than accepted registrations of candidacies, than rejected. The rate of approval increased during the appeal process, indicating that it is advantageous to resort to the TSE in search of approval of registration. The decisions of the electoral judges were more modified by the TREs than the decisions of the TREs by the TSE, which indicates greater jurisprudential alignment between these last two instances of the Electoral Justice. The main causes alleged in the AIRCs were related to the Clean Record Law, the main one being the rejection of public accounts. All those legitimated to propose AIRCs were in the active pole of electoral actions, as proponents, with emphasis on the Public Ministry (MP) which participated in 46.7% of the AIRCs in 2012 and 38.5% of the AIRCs in 2016. The MP was more successful in the AIRCs than the other legitimized ones, about withdrawing candidates for the elections.

Keywords: Challenge of candidacies, AIRCs, electoral governance, Ineligibility.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÕES	TÍTULO	PÁGINA
QUADRO 1	Localização do objeto de pesquisa no fluxo do processo eleitoral	19
QUADRO 2	Os filtros e a separação das AIRCs a serem analisadas em 2012	23
QUADRO 3	Os filtros e a separação das AIRCs a serem analisadas em 2016	24
QUADRO 4	Níveis da Governança Eleitoral e seus elementos	33
QUADRO 5	Momentos de discussão sobre a mudanças no controle e administração do processo eleitoral.	68
QUADRO 6	A estrutura do Poder Judiciário	77
QUADRO 7	Composição, competência e mandato de magistrados dos órgãos da Justiça Eleitoral	80
GRÁFICO 8	Indeferimentos/Cassações de Registros de Candidaturas com base na Lei da Ficha Limpa	88
QUADRO 9	Inovações/alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa à LC 64/1990	90
QUADRO 10	Registro prévio de candidatura e sua impugnação nas legislações eleitorais anteriores ao Código Eleitoral de 1932.	105
QUADRO 11	Resumo de Legislações Eleitorais antes do Código Eleitoral de 1932 e a abordagem do Registro prévio de candidatura e sua impugnação	112
QUADRO 12	Distribuição dos municípios brasileiros com AIRCs	127
GRÁFICO 13	Comparação da quantidade de AIRCs por estado em termos absolutos	128
GRÁFICO 14	Quantidade de municípios com AIRCs, por estado, em termos absolutos	129
GRÁFICO 15	Quantidade em termos proporcionais de AIRCs por estados	130
GRÁFICO 16	Quantidade em termos proporcionais de AIRCs por região	131
GRÁFICO 17	Percentual de candidaturas masculinas e femininas por grau de instrução em 2012 e 2016 que concorreram para prefeito (a)	139
GRÁFICO 18	Comparativo da quantidade de AIRCs por Partidos Políticos nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016	143
GRÁFICO 19	Comparativo proporcional da quantidade de AIRCs por Partidos Políticos nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016	144
GRÁFICO 20	Comparação dos deferimentos e indeferimentos de registros de candidaturas nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral em 2012	148
GRÁFICO 21	Comparativo das mudanças de decisões nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016 em termos proporcionais	149

GRÁFICO 22	Decisões dos juízes eleitorais, em termos proporcionais, por partido político	154
GRÁFICO 23	Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 por partido político	163
GRÁFICO 24	Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2016 por partido político	163
GRÁFICO 25	Percentual das tipologias de causas de AIRCs em 2012 e 2016	165

## LISTA DE TABELAS

TABELAS	TÍTULO	PÁGINA
TABELA 1	Inelegibilidades LC 64/1990, após edição da Lei da Ficha Limpa	89
TABELA 2	Classificação dos Municípios por número de eleitores em 2012	132
TABELA 3	Classificação dos Municípios por número de eleitores em 2016	132
TABELA 4	Distribuição de AIRCs por região dentro do grupo de “municípios com 10.001 a 20.000 eleitores”	133
TABELA 5	Distribuição de AIRCs por região dentro do grupo de “municípios com 5.001 a 10.000 eleitores”	134
TABELA 6	Candidaturas masculinas e femininas no Brasil e suas AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016	136
TABELA 7	Grau de instrução dos (as) candidatos (as) cujas candidaturas foram objetos de AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016	138
TABELA 8	Comparativo entre as principais ocupações dos (as) candidatos (as) com AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016	141
TABELA 9	Comparativo proporcional das principais ocupações dos (as) candidatos (as) com AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016	143
TABELA 10	Dinâmica das decisões nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral nos ciclos eleitorais de 2012	146
TABELA 11	Dinâmica das decisões nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral nos ciclos eleitorais de 2016	147
TABELA 12	Percentual de deferimentos e indeferimentos de registros de candidaturas após propositura de AIRCs por região brasileira	150
TABELA 13	Percentual das decisões, ao longo da via recursal, nas regiões brasileiras nos ciclos de 2012 e 2016	151
TABELA 14	Percentual de deferimento e indeferimento de candidatura por sexo nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016	152
TABELA 15	Percentual das decisões, ao longo da via recursal, por sexo nos ciclos de 2012 e 2016	153
TABELA 16	Percentual das decisões por partidos políticos nos ciclos de 2012 e 2016	155
TABELA 17	Principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 e 2016	157
TABELA 18	Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 e 2016 por regiões brasileiras	160
TABELA 19	Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 e 2016 por sexo	162
TABELA 20	Proponentes das AIRCs em 2012 e 2016	167
TABELA 21	Comparação de sucesso do Ministério Público na propositura de AIRCs	168
TABELA 22	Comparação do sucesso dos proponentes de AIRCs atuando individualmente nas eleições de 2012 e 2016	169

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	13
O Objeto de Pesquisa .....	18
O Problema e as Questões de Pesquisa .....	19
Objetivos .....	20
Hipóteses .....	21
Metodologia .....	22
Organização da tese .....	25
<b>Capítulo 1- Governança Eleitoral e Judicialização da Política</b> .....	27
1.1- A Governança Eleitoral .....	28
1.1.1- Conceito, princípios e aspectos da governança eleitoral.....	29
1.1.2- Governança eleitoral e a credibilidade institucional.....	35
1.1.3- Modelo de Governança Eleitoral Brasileiro.....	42
1.2- A Judicialização da Política .....	47
1.2.1- O conceito, as condições facilitadoras e breves considerações.....	48
1.2.2- A judicialização da política no âmbito eleitoral.....	57
<b>Capítulo 2- A Justiça Eleitoral no Brasil</b> .....	64
2.1- Administração e Controle do Processo Eleitoral antes da Justiça Eleitoral.	66
2.2- A Justiça Eleitoral: Características, funções e estrutura organizacional.....	73
2.2.1- A Justiça Eleitoral e o Poder Judiciário .....	74
2.2.2- Funções da Justiça Eleitoral .....	75
2.2.3- A estrutura da Justiça Eleitoral .....	77
2.2.3.1- TSE .....	78
2.2.3.2- TREs .....	79

2.2.3.3- Juízes e Juntas Eleitorais .....	80
2.3- Justiça Eleitoral: um agente contramajoritário e ilegítimo para afastar candidatos eleitos pelo voto popular? .....	81
2.3.1- A Lei da Ficha Limpa no contexto das decisões contramajoritárias da Justiça Eleitoral .....	86
<b>Capítulo 3- A Impugnação de Registro de Candidaturas .....</b>	<b>92</b>
3.1- Cidadania e a possibilidade de impugnação de candidatura.....	93
3.2- Inelegibilidade e a restrição ao exercício dos direitos políticos.....	98
3.3- A impugnação de registro de candidatura na história eleitoral brasileira.....	103
3.3.1- O Registro e a impugnação de candidaturas antes do Código Eleitoral de 1932.....	104
3.3.2- O Registro e a impugnação de candidaturas depois do Código Eleitoral de 1932.....	111
3.4- Os filtros do Poder Judiciário e as AIRCs .....	118
Os filtros .....	118
As AIRCs .....	122
<b>Capítulo 4- As AIRCs nas eleições de 2012 e 2016 .....</b>	<b>126</b>
4.1- Distribuição geográfica e caracterização dos municípios com AIRCs .....	127
4.2- Caracterização dos candidatos cujas candidaturas foram objetos de AIRCs .....	135
4.3- A dinâmica das decisões das AIRCs .....	145
4.4- As principais causas na propositura das AIRCs .....	156
4.5- Os proponentes das AIRCs e o “sucesso” de suas proposições .....	166
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>171</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>181</b>

## INTRODUÇÃO

A Declaração Universal da Democracia afirma que “o elemento chave para o exercício da democracia é a realização de eleições livres e justas, a intervalos regulares, permitindo que a vontade do povo seja expressa periodicamente” (ONU, 2012, p.9). Esses elementos já haviam sido apresentados e destacados por estudiosos do tema, como Robert Dahl, o qual afirmou que em uma democracia, onde se observa a igualdade política, “todos os cidadãos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais. Para implementar a igualdade no voto, é evidente que as eleições devem ser livres e justas” (DAHL, 2001, p. 109).

No entanto, alerta o referido autor que, embora se admita a necessidade e importância das eleições livres e justas, não é evidente a melhor maneira de implementá-las (DAHL, 2001). Em outras palavras, não existe uma única e definida forma de promover eleições livres e justas, não existe um único procedimento para realizar o processo eleitoral que seja considerado livre e justo. As eleições constituem uma das formas dos cidadãos participarem da vida política e dos processos democráticos do país, seja apresentando-se para votar e escolher seus representantes, seja apresentando-se para ser votado e escolhido como representante do povo. No último caso, devem os cidadãos atender a exigências legais definidas como condições para serem candidatos e, assim, terem o direito assegurado de lançarem suas candidaturas, fazerem campanhas, pedir votos para si e outros atos relacionados ao processo eleitoral, como o registro de candidatura.

O pedido de registro de candidatura é um dos atos formais iniciais do processo eleitoral. Ele torna oficial e pública a pretensão de um cidadão concorrer a um cargo eletivo. A legislação eleitoral vigente estabelece o prazo, os legitimados e o rito a seguir na formalização desse pedido. Estabelece, ainda, que os pedidos de registros de candidaturas podem ser impugnados<sup>1</sup> e os instrumentos processuais utilizados para isso são as Ações de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC)s).

Esta tese tem o objetivo de analisar as AIRCs que ocorreram nas eleições municipais do Brasil em 2012 e 2016 para o Poder Executivo local. O recorte temporal foi estabelecido com

---

<sup>1</sup> O art. 97 do Código Eleitoral (CE), no § 2º, estabelece: “Do pedido de registro caberá, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da publicação ou afixação do edital, impugnação articulada por parte de candidato ou de partido político”. Este dispositivo foi parcialmente alterado pela Lei Complementar (LC) nº 64/1990 que trouxe no art. 3º: “Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada”, ampliando assim os legitimados e o prazo para contestar (impugnar) os pedidos de candidatura.

base na aplicação da Lei da Ficha Limpa, uma vez que a referida lei trouxe importantes impactos ao processo eleitoral e constitui-se, desde sua edição, um importante filtro ao processo eleitoral, seja de aplicação pelo Poder Judiciário, seja pelos partidos políticos<sup>2</sup>. Outro fator relevante na determinação do recorte é o fato de que as ações eleitorais iniciadas nos ciclos de 2012 e 2016 já se encontram concluídas; o mesmo não ocorre com as ações referentes às eleições municipais de 2020, pois, na presente data, ainda podem estar em andamento, uma vez que o ciclo só se conclui em 2024.

Entende-se que as Ações de Impugnação de Registro de Candidaturas (AIRCs) constituem o primeiro filtro do Poder Judiciário ao processo político eleitoral; ou seja; a primeira possibilidade de intervenção e retenção de candidatos pelo Poder Judiciário na dinâmica eleitoral. Quando um cidadão decide se candidatar para ocupar um cargo público eletivo no Brasil, seja no executivo, seja no legislativo, ele deve seguir o fluxo do processo político eleitoral estabelecido na Constituição e em legislações eleitorais específicas. Adota-se a premissa de que esse fluxo passa por uma série de filtros que têm início no recrutamento partidário, seguem pela seleção de candidaturas dentro do partido e entram nas etapas do processo eleitoral em si.

As etapas próprias do processo eleitoral, por sua vez, começam pelo registro de candidaturas e seguem até a diplomação dos eleitos. Envolvem atos que ocorrem antes, durante e após o dia das eleições, os quais se sujeitam ao crivo do Poder Judiciário. Esse crivo, por si só, representa a relevância do Judiciário para o processo eleitoral e pode refletir a tendência mundial da crescente intervenção (e, por vezes, interferência) desse poder nos processos políticos – fenômeno conhecido como judicialização da política.

De maneira geral, os filtros aos quais se sujeitam os interessados em participar do processo eleitoral podem ser classificados como sociais, políticos e judiciais. Os filtros sociais constituem os obstáculos sociais para a participação política do cidadão (PERISSINOTTO; MIRÍADE; BOLOGNESI, 2009), como por exemplo, escolaridade, gênero e grupos étnicos sociais aos quais pertence um indivíduo. Os filtros políticos refletem as preferências políticas que dificultam a participação de um cidadão (PERISSINOTTO; MIRÍADE; BOLOGNESI, 2009) e se baseiam na comparação entre os atributos dos candidatos e os atributos dos eleitos e se expressam mais claramente nas escolhas de candidatos pelos partidos políticos. Por fim, os filtros judiciais são aqueles impostos pelas barreiras no Poder Judiciário, tais como atendimento às condições de elegibilidade e cumprimento de requisitos legais.

---

<sup>2</sup> Embora se admita que os partidos políticos sejam os primeiros filtros, esta tese se dedica aos filtros aplicados pelo Poder Judiciário após a aplicação dos filtros dos partidos políticos.

Esses filtros foram estudados por diversos autores e sob diferentes aspectos, produzindo vasta literatura internacional e nacional. A grande maioria dos trabalhos concentram-se nos sociais e políticos. Perissinotto, Bolognesi e Miríade (2009), no entanto, destacam que é preciso analisar todos os filtros que configuram o processo eleitoral. Esta tese detém-se aos judiciais, especificamente o primeiro deles, operacionalizado pelas AIRCs.

Um dos trabalhos que se dedicou a analisar a aplicação dos filtros judiciais no processo político eleitoral foram apresentados por Mancuso, Speck, Oliveira e Horochovski.<sup>3</sup> Os autores analisaram quatro classes de ações judiciais no âmbito eleitoral (Ação de Investigação Judicial Eleitoral; Ação de Impugnação de Mandato Eletivo; Ação Penal e Representação) motivadas por questões relacionadas ao financiamento político em eleições municipais entre 2000 e 2016. Destaca-se que, assim como as AIRCs, essas ações constituem filtros aplicados ao processo eleitoral, porém são aplicadas em momentos posteriores ao que a presente tese se propõe a analisar.

A aplicação de filtros judiciais alimenta a discussão sobre a intervenção (e/ou interferência) do Poder Judiciário nos processos democráticos e sobre a judicialização da política. Sobre a judicialização da política é possível perceber que, “incorporada nos estudos sobre *judicial review*, a expressão ‘judicialização da política’ se tornou uma referência conceitual importante para descrever a atuação de tribunais constitucionais (ou superiores) na arena política pelo menos desde meados dos anos 1990” (RIBEIRO; ARGUELHES, 2019, p. 3).

Essa intervenção tem sido objeto de estudo de diversos autores, alguns sem uma abordagem específica do fenômeno na esfera eleitoral como Castro (1997), Vianna et al. (1999), Taylor (2008), Arantes, (2007), Carvalho (2009) e Aragão (2013), cujos trabalhos focaram na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente no que tange às Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIns), políticas públicas e intervenção no processos e procedimentos legislativos.

Outros fizeram estudos dentro do âmbito eleitoral, com os quais a presente tese dialoga mais diretamente. Dentre eles, destacam-se Marchetti & Cortez (2009), que analisam a judicialização da política na definição das regras da competição político-eleitoral; Andrade Neto (2010), que discute se a jurisdição própria da Justiça Eleitoral seria exemplo de judicialização da política; Zauli (2011), que se propôs a analisar a judicialização da política na

---

<sup>3</sup> Trabalho apresentado no 12º Encontro da ABCP (AT13 - Política, Direito e Judiciário) realizado na modalidade online em 2020, com o título “Financiamento ilícito de campanhas e judicialização do processo eleitoral: as eleições para prefeito no Brasil (2000-2016)”.



competição eleitoral a partir da reinterpretação, pelo TSE, de dispositivos constitucionais relacionados à dinâmica eleitoral (mutação constitucional); Graeff & Barreto (2017), que analisaram como as características institucionais da Justiça Eleitoral e o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil favorecem a judicialização das regras político-eleitorais (aspecto que também será abordado nesta tese), dentre outros pesquisadores.

Percebe-se novamente que, embora exista uma vasta literatura sobre a judicialização da política, poucos são os trabalhos que se dedicam a analisar o referido fenômeno no âmbito eleitoral. Daqueles que o analisam, poucos se detêm à aplicação dos filtros como reflexo dessa judicialização, dessa intervenção do poder judiciário nos processos democráticos. Destaca-se, no entanto, que a judicialização da política no âmbito eleitoral relaciona-se intimamente com o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil, especialmente após 1932. A temática mostra-se relevante e fundamental para as discussões sobre as AIRCs.

Vitor Marchetti, com base nos estudos de Elklit & Reynolds (2000) e Mozaffar & Schedler (2002) afirmou que a governança eleitoral é “entendida como o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral” (MARCHETTI, 2008, p. 866). Mozaffar & Schedler (2002) destacaram que a governança eleitoral ganha atenção quando apresenta problemas no que se refere ao desenrolar do processo eleitoral e seu resultado. Assim, se destaca nas discussões e debates políticos e sociais “não quando rotineiramente produz boas eleições, mas quando ocasionalmente produz eleições ruins” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 6, tradução nossa). Os referidos autores destacaram o caso das eleições norte-americanas de 2000, judicializadas após um empate estatístico na Flórida, que chamou a atenção para os efeitos dos erros eleitorais considerados insignificantes sobre o resultado das eleições. O caso trouxe questionamentos à estrutura geral e aos processos de governança eleitoral adotados nos Estados Unidos.

A governança eleitoral nos EUA foi novamente colocada em xeque nas eleições presidenciais de 2020, disputadas entre os candidatos Donald Trump, então presidente dos Estados Unidos, e Joe Biden. Sobre aquele momento, afirmou o cientista político Larry Diamond em setembro de 2020:

Temos uma tempestade perfeita: uma pandemia que cria problemas generalizados para a votação; tecnologia de votação antiquada que levará muitas das cédulas pelo correio a serem contadas à mão; tentativas de sabotar o Serviço Postal dos EUA; um presidente que não respeita a democracia e

acredita que o único resultado democrático é a reeleição dele, e campanhas de desinformação para minar a confiança no processo eleitoral.<sup>4</sup>

O que se viu entre novembro de 2020 e janeiro de 2021 foi exatamente o cenário previsto por Larry Diamond. Trump levantou dúvidas sobre a lisura das eleições e o voto pelo correio, acusou sem provas a ocorrência de fraudes, discursou contra princípios democráticos e buscou reverter o resultado das eleições nos tribunais e nas brechas ou ambiguidades da legislação eleitoral americana. O desfecho que assustou foi a invasão do Capitólio (sede do Congresso americano) por apoiadores do então presidente Trump.

O ex-presidente americano, sua postura de descrédito nas instituições democráticas, sobretudo as eleitorais, e sua tentativa de se sobrepor a princípios democráticos tem apoiadores dentro e fora dos EUA. Um deles é o presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, considerado um dos líderes mundiais mais alinhados ao ideário e estilo político de Trump (IORIS, 2021).

As semelhanças e alinhamentos são tantos que, assim como Trump, Bolsonaro, que tentou a reeleição em 2022, lançou dúvidas antecipadas sobre o processo eleitoral, alegando que ainda em 2018, quando foi eleito presidente do Brasil, o processo eleitoral teve fraudes que inviabilizaram sua vitória no primeiro turno. Com seus questionamentos, Bolsonaro lança dúvidas sobre o processo eleitoral brasileiro e sobre as instituições relacionadas às eleições, como a Justiça Eleitoral. No dia seguinte à invasão do Congresso americano em janeiro de 2021, afirmou o presidente: “Se nós não tivermos o voto impresso em 2022, vamos ter problema pior que os Estados Unidos”.<sup>5</sup>

Bolsonaro, derrotado nas urnas nas eleições presidenciais de 2022, seguiu fomentando a desconfiança na Justiça Eleitoral, lançando dúvidas sobre a lisura do processo eleitoral brasileiro e sobre o sistema de votação eletrônica. As consequências das dúvidas e desconfianças no processo eleitoral podem trazer embaraços para a governança eleitoral e, em maior escala, para a própria democracia. Esse fato, portanto, mostra-se relevante para a presente tese.

Vislumbra-se a relevância social da presente tese primeiro pelo fato de que se discute o processo eleitoral e sua relação com a democracia em um tempo de ataques às instituições democráticas e à própria democracia; segundo, porque, como já destacado, o objeto de análise, as AIRCs, pode, desde o início do processo eleitoral, alterar o quadro de concorrentes para as

---

<sup>4</sup> Entrevista divulgada em 2 de setembro de 2020, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/eua-correm-risco-de- crise-eleitoral-e-ameaca-a-democracia-diz-especialista.shtml>. Acesso em 28 nov. 2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/justica-da-72-horas-para-planalto-explicar-acusacoes-de-bolsonaro-sobre-suposta-fraude-eleitoral-24851927>. Acesso em 29 nov. 2022.

eleições. Essa alteração afeta os interesses dos concorrentes impugnados, dos partidos políticos que os escolheram para a disputa eleitoral e do próprio eleitorado, que sobre eles cria certa expectativa. Assim, entende-se que esta pesquisa colaborará para melhor compreensão das AIRCs e suas implicações, enquanto instrumentos processuais hábeis para alterar as mobilizações sociais por uma candidatura.

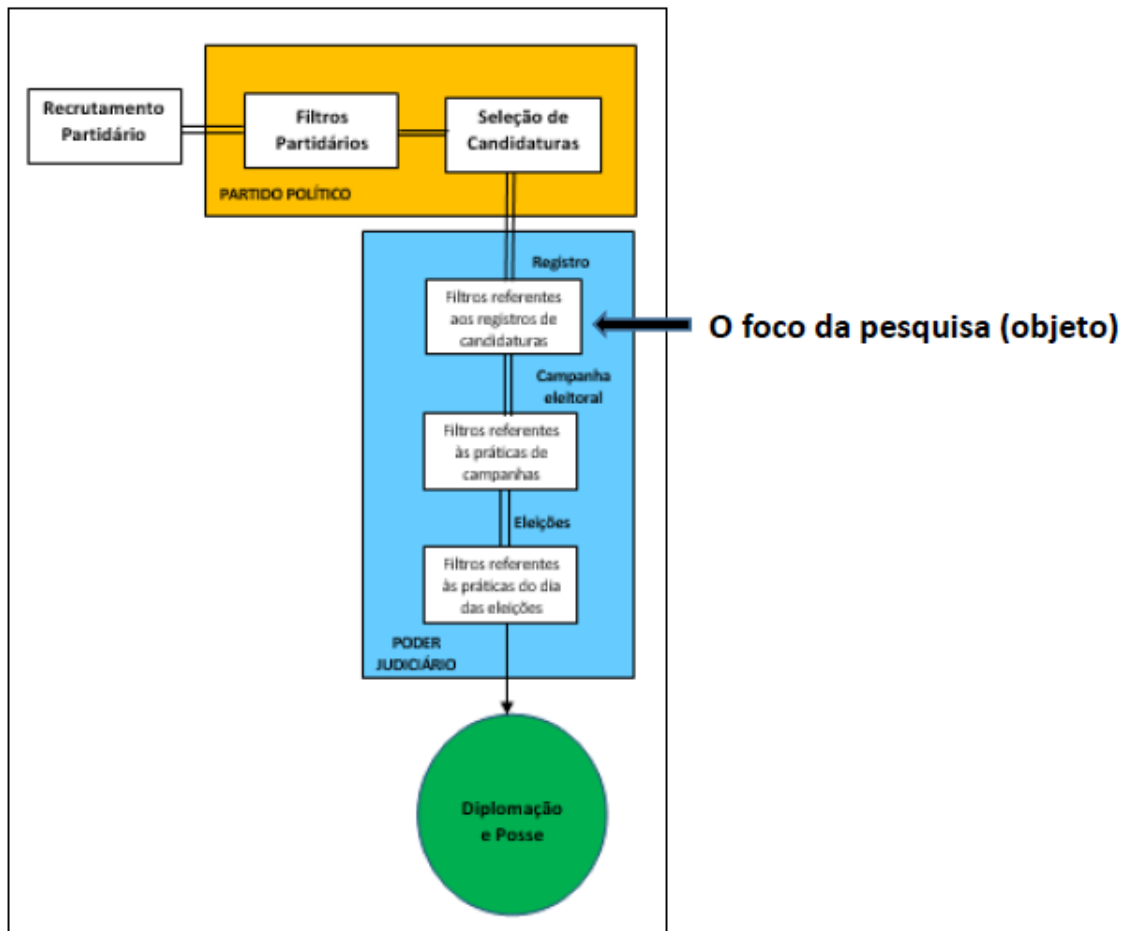
Vislumbra-se ainda a relevância intelectual e acadêmica deste trabalho, pois traz à discussão a intervenção do Poder Judiciário nos processos democráticos, a chamada judicialização da política, utilizando-se, contudo, de uma abordagem diferente das realizadas até o momento. Em vez de abordar o Supremo Tribunal Federal (STF) e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns), este trabalho analisa a judicialização da política no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a partir das AIRCs, as quais chegaram ao referido tribunal por meio dos Recursos Especiais Eleitorais (RESPEs). Desse modo, há aqui não só uma abordagem diferenciada do tema, mas também dados e elementos sobre ações que não foram muito exploradas até então.

Espera-se que os dados e conclusões aqui apresentados contribuam para pensar (ou continuar pensando) não só a questão da intervenção do Poder Judiciário, como também o próprio instrumento processual aqui analisado.

- **Objeto de pesquisa**

O objeto de pesquisa desta tese são as Ações de Impugnação de Registros de Candidaturas (AIRCs) nas eleições municipais brasileiras de 2012 e 2016, que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu por meio dos Recursos Especiais Eleitorais (RESPEs). Entende-se que essas ações constituem o primeiro filtro suscetível de aplicação pelo Poder Judiciário aos concorrentes que procuram participar do processo eleitoral. O quadro 1 a seguir indica a posição do objeto da pesquisa dentro do processo eleitoral.

QUADRO 1 – Localização do objeto de pesquisa no fluxo do processo eleitoral



- **O problema e as questões de pesquisa**

De forma abrangente, o problema que se apresenta para esta pesquisa é a intervenção do Poder Judiciário nos processos democráticos, especificamente no processo político eleitoral. O ponto central ao qual ela se detém é a atuação do Poder Judiciário, chamado a decidir sobre as Ações de Impugnação de Registro de Candidaturas (AIRCs) propostas nas eleições majoritárias e ordinárias de 2012 e 2016. Destaca-se, desde já, que nem todas as AIRCs propostas nos referidos ciclos eleitorais para o cargo de prefeito foram analisadas, pois a amostra foi feita a partir dos recursos de AIRCs que chegaram ao TSE.

Pretende-se responder à seguinte questão de pesquisa: Diante da Justiça Eleitoral, em especial, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como tem sido a aplicação das AIRCs, enquanto filtro aplicado pelo Poder Judiciário ao processo político eleitoral? Para melhor pensar e responder à essa questão norteadora, outras questões (Q) se fizeram pertinentes e são apresentadas a seguir:

- Q.1-** Seriam as AIRCs antidemocráticas diante de seu potencial de retirar concorrentes da disputa eleitoral e restringir as ofertas de candidatos?
- Q.2-** O tamanho e características demográficas dos municípios colaboram para a promoção de AIRCs?
- Q.3-** Sexo, grau de instrução, ocupação e partido político do candidato influenciam na promoção de AIRCs?
- Q.4-** Quais as principais causas motivadoras e os principais proponentes das AIRCs?
- Q.5-** As causas motivadoras de AIRCs variam significativamente de uma eleição para a outra?
- Q.6-** As decisões da Justiça Eleitoral em relação às AIRCs seguem o mesmo entendimento jurisprudencial nas diferentes instâncias?
- Q.7-** É vantajoso recorrer das decisões dos juízes eleitorais, especialmente as desfavoráveis ao deferimento de registros de candidaturas, até o TSE?
- Q.8-** A Justiça Eleitoral tende a retirar do pleito candidatos que foram alvos de AIRC?

- **Objetivos**

**Objetivo Geral:**

Analisar as AIRCs, primeiro filtro do Poder Judiciário ao processo eleitoral, que ocorreram nas eleições municipais de 2012 e 2016 e, assim, colaborar para o debate sobre a intervenção do Poder Judiciário no processo eleitoral.

**Objetivos Específicos (OE):**

**OE.1-** Compreender, sob o aspecto sociológico e operacional, as AIRCs, que têm potencial de retirar concorrentes do pleito já no início do processo eleitoral.

**OE.2-** Caracterizar os municípios onde as AIRCs analisadas pelo TSE foram propostas em 2012 e 2016, visando identificar algum padrão demográfico e socioeconômico explicativo na sua adoção.

**OE.3-** Estabelecer, conforme variáveis preestabelecidas, uma caracterização dos candidatos que foram objetos de AIRCs.

**OE.4-** Identificar as causas motivadoras das AIRCs em 2012 e 2016, comparando-as entre os ciclos eleitorais analisados, além de verificar seus principais proponentes.

**OE.5-** Apresentar as decisões do TSE sobre as AIRCs em 2012 e 2016, assim como a dinâmica recursal dessas ações, focando nas modificações de decisões nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral.

- **Hipóteses**

Diante das questões apresentadas e do problema de pesquisa, estabeleceram-se as seguintes hipóteses (H) a serem testadas nesta tese:

**H.1-** As AIRCs colaboram para a consolidação e o fortalecimento da democracia, pois, respeitando às garantias constitucionais e os direitos fundamentais, elas contribuem para que só participem do pleito aqueles que atendem aos preceitos legais estabelecidos no ordenamento jurídico, trazendo estabilidade jurídica ao resultado do processo eleitoral e, assim, à democracia.

**H.2-** Grandes municípios, classificados pelo número de eleitores, e com melhores indicadores sociodemográficos, possuem maior competição eleitoral e por isso tendem a ter maior incidência de AIRCs.

**H.3-** As variáveis sexo e ocupação dos concorrentes afetam positivamente na possibilidade de propositura de AIRCs. Em função do machismo estrutural, que naturalmente atinge a política, acredita-se que candidaturas femininas são mais contestadas e combatidas do que as masculinas. Acredita-se também que a maioria dos candidatos tenha envolvimento com a política e ocupações relacionadas à Administração Pública, o que os torna mais expostos às causas de inelegibilidades. Já o partido político e o grau de instrução não influenciam positivamente nas chances de propositura de AIRCs, pois as ações de impugnação não visam atacar diretamente às ideologias partidárias (direita ou esquerda e suas variáveis), assim como, também não atacam os candidatos em função de seu grau de instrução.

**H.4-** As principais causas motivadoras de AIRCs estão relacionadas à gestão de recursos e bens públicos, como rejeição de contas públicas e condenação por improbidade administrativa, pois boa parte dos dispositivos contidos na Lei de Inelegibilidades e na Lei da Ficha Limpa versam sobre o tema, o que sinaliza preocupação do legislador pelo não desvio de finalidade e improbidade no uso desses recursos.

**H.5-** Nas eleições de 2012, as principais causas de AIRCs estão relacionadas às inovações trazidas pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), pois foram as

primeiras eleições em que a referida lei fora aplicada e havia dúvidas sobre o enquadramento dos candidatos a ela. No entanto, em 2016, a incidência dessas causas tende a diminuir devido à adaptação e aos aprendizados adquiridos pelos partidos e demais concorrentes.

**H.6-** As decisões da Justiça Eleitoral em suas diferentes instâncias tendem a seguir o mesmo entendimento, pois os magistrados são levados a adotar a jurisprudência dos tribunais superiores, sem desrespeito ao princípio do livre convencimento do juiz, o que ocasiona uma reduzida quantidade de revisões das decisões dos juízes eleitorais e dos magistrados do TRE pelos ministros do TSE.

**H.7-** Recorrer das decisões que impugnam os registros de candidaturas proferidas pelos juízes eleitorais (primeira instância) até o TSE, parece não ser vantajoso para os recorrentes, pois a tendência é pela manutenção das decisões, haja vista a tendência de seguir, ao longo da via recursal, a jurisprudência dos tribunais superiores.

**H.8-** A Justiça Eleitoral tende a retirar do processo eleitoral os candidatos sobre os quais pairam alegações de inelegibilidade, buscando preservar a lisura do processo eleitoral, pois tende a adotar um caráter moralista em sua atuação, característica impressa no fundamento dessa instituição desde sua criação.

- **Metodologia**

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa basicamente descritiva com predominância de técnicas quantitativas, embora por vezes tenham sido utilizadas técnicas qualitativas. Portanto, a proposta metodológica desta pesquisa é uma análise estatística descritiva.

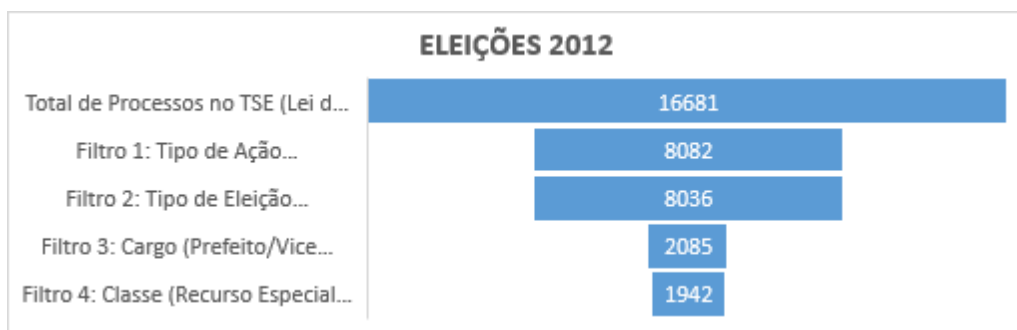
A temática que estrutura a tese é a Ação de Impugnação de Registro de Candidaturas (AIRC). Foi utilizado um banco de dados elaborado a partir de informações obtidas por meio da análise dos Recursos Especiais Eleitorais (RESPE) e informações contidas no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conhecidos os RESPEs, seu acesso no site do TSE é fácil. A questão que se apresentou primeiro foi saber quais RESPEs correspondiam ao objeto proposto para análise, ou seja, quais RESPEs eram de AIRCs propostas contra candidaturas nas eleições majoritárias e ordinárias de 2012 e 2016.

Foram solicitadas informações ao TSE por meio da Lei de Acesso à Informação, o qual encaminhou separadamente as listas de todos os instrumentos jurídicos processuais analisados pelo referido tribunal em relação às eleições de 2012 e 2016. Optou-se por analisar esses dois pleitos por serem as últimas eleições municipais em que a Lei da Ficha Limpa havia sido

aplicada e cujos dados encontravam-se já consolidados no site do TSE, ou seja, trata-se de ciclos eleitorais concluídos. Diante do volume de dados (16.681 instrumentos jurídicos processuais em 2012 e 6.546 em 2016), foi necessário aplicar filtros visando a seleção daqueles que constituiriam efetivamente os objetos de análise para levantamento das informações e elaboração do banco de dados.

O primeiro filtro aplicado foi em relação ao tipo de ação, no caso em questão as AIRCs, separando esses casos das demais ações admitidas e analisadas no TSE daqueles anos. O segundo filtro foi sobre a natureza da eleição, ou seja, se se tratava de uma eleição ordinária ou suplementar, focando apenas nas primeiras. O terceiro filtro foi em relação ao cargo do candidato alvo das AIRCs, ou seja, se majoritário ou proporcional. O interesse e objetivo desta tese recaí sobre as eleições majoritárias, logo, sobre as AIRCs de candidatos a prefeito ou vice-prefeito. Por fim, o quarto filtro foi em relação ao instrumento jurídico processual: os RESPEs, pois eram os que melhor representavam os recursos dos envolvidos (impugnados e impugnantes) após a propositura das AIRCs e suas decisões nas outras instâncias da Justiça Eleitoral. Após esses filtros, foi possível chegar aos casos instrumentalizados pelos RESPEs que constituiriam o conjunto de análise desta tese. Destaca-se, contudo, que entre a aplicação do terceiro filtro e o quarto, é possível observar que 595 AIRCs (143 em 2012 e 452 em 2016) contra candidaturas para prefeito, não chegaram para análise do TSE, o que representa 17,8% dos casos que poderiam ser analisados. A operacionalização é representada no quadro 2 a seguir.

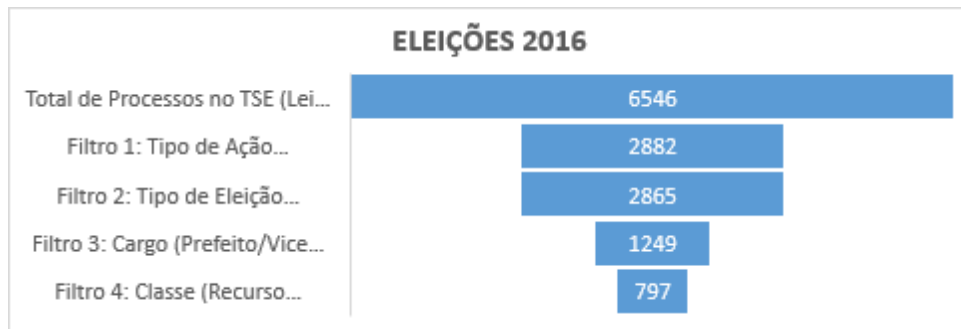
QUADRO 2 – Os filtros e a separação das AIRCs a serem analisadas em 2012



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.



QUADRO 3 – Os filtros e a separação das AIRCs a serem analisadas em 2016



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Foram analisadas 2.739 AIRCs por meio dos seus respectivos RESPEs, somados os casos das eleições de 2012 e 2016. Com a informação do número processual dos RESPEs foi iniciada sua análise e a construção do banco de dados. Durante a apreciação desses recursos, buscaram-se as seguintes informações: (1) quem era o impugnado; (2) seu sexo; (3) o partido político ao qual pertence; (4) quem era o impugnante; (5) qual a causa motivadora da ação; (6) a decisão do juiz de primeira instância; (7) a decisão do recurso no TRE competente; e (8) a decisão do recurso no TSE.

Ainda no site do TSE, mas em outras seções, foram buscados dados referentes aos candidatos que foram objetos das AIRCs: (9) grau de instrução; (10) ocupação; (11); se havia efetivamente participado das eleições; (12) se havia sido eleito ou não. Para completar o banco de dados, foi feita uma pesquisa no site do IBGE para buscar as seguintes informações: (13) o código IBGE do município onde a AIRC havia sido proposta; (14) o estado em que o município está localizado; (15) a região brasileira; (16) o número de eleitores dos municípios. Nas vezes em que os RESPEs careciam de informações para o preenchimento do banco, elas foram colhidas analisando os acórdãos dos TREs e até mesmo nos processos de registro de candidatura (RCAND) nos cartórios eleitorais.

Na análise dos dados coletados foram adotadas como variáveis dependentes: (a) as AIRCs e, (b) as causas motivadoras e usadas como fundamentos das ações. As variáveis independentes adotadas foram: (c) sexo; (d) regiões brasileiras; (e) tamanho do município; (f) partido político e; (g) as decisões nas diferentes instâncias da Justiça eleitoral.

- **Organização da Tese**

A tese está dividida em quatro capítulos. O Capítulo 1 (Governança Eleitoral e Judicialização da Política) é essencialmente teórico. Discute-se o conceito de governança eleitoral e o modelo adotado no Brasil, uma vez que as AIRCs se relacionam diretamente com essa temática, pois ocorrem em conformidade com a estrutura e os princípios de governança eleitoral aqui adotados. Também se discute nesse capítulo a judicialização da política e suas condições facilitadoras, especialmente no âmbito eleitoral. Admite-se que as AIRCs são reflexos do fenômeno da judicialização da política. Portanto, foca-se na apresentação e discussão de conceitos de governança eleitoral e judicialização da política, relacionando-os com as AIRCs enquanto ação eleitoral direcionada ao Poder Judiciário, o que acaba por permitir sua intervenção nos processos políticos eleitorais.

O capítulo 2 (A Justiça Eleitoral no Brasil) propõe-se a apresentar a Justiça Eleitoral enquanto órgão da governança eleitoral no Brasil. Apresentar-se-ão as formas de administração e controle do processo eleitoral para, então, identificar a forma de administração e controle realizada pela Justiça Eleitoral. Pretende-se, ainda, verificar a trajetória institucional da Justiça Eleitoral desde sua criação, em 1932, buscando destacar os desafios de sua atuação para o desenvolvimento e consolidação da democracia, especialmente na organização das eleições. Serão analisadas a estrutura e as funções da Justiça Eleitoral, que acaba por diferenciá-la de outros órgãos do Poder Judiciário. No capítulo, também será discutido o papel da Justiça Eleitoral no processo democrático, já que, por vezes, ela acaba emitindo decisões contramajoritárias<sup>6</sup>. Nesse ponto, serão introduzidas breves considerações sobre a Lei da Ficha Limpa e sua contribuição para a discussão do tema.

Já no capítulo 3 (A Impugnação de Registro de Candidaturas), foi analisada a prática de impugnação de registro de candidaturas, considerando aspectos sociológicos relacionados à cidadania e a princípios democráticos envolvidos no direito de um cidadão candidatar-se a um cargo eletivo. Discute-se, o lugar da impugnação da candidatura no processo democrático e no exercício da cidadania. A partir daí, observa-se a possibilidade de restrição de direitos políticos, entendidos como integrantes do rol dos direitos fundamentais. Realizou-se uma análise sobre a possibilidade e a prática de impugnação de registros de candidaturas ao longo da história política eleitoral brasileira por meio de legislações que regularam o processo eleitoral no Brasil

---

<sup>6</sup> Destaca-se, desde já, que as decisões contramajoritárias do Poder Judiciário possuem respaldo no texto da Constituição Federal brasileira e em outros diplomas legais; além disso, respondem ao princípio republicano, não ao princípio democrático (majoritário).

no Império e na República, utilizando-se, preferencialmente, os diferentes Códigos Eleitorais. Ainda nesse capítulo, são apresentadas características das AIRCs enquanto filtro do Poder Judiciário ao processo eleitoral, como seus aspectos procedimentais e formais, bem como uma discussão mais ampla sobre os filtros do processo eleitoral.

Por fim, no capítulo 4 (As AIRCs nas eleições de 2012 e 2016), serão apresentadas as informações constantes no banco de dados. Primeiramente, tem-se a caracterização dos municípios onde as AIRCs foram propostas e a caracterização dos candidatos cujas candidaturas foram objeto dessas ações, procurando analisar se há um padrão caracterizador dos municípios e candidatos. Será apresentada, também, a dinâmica recursal, visando analisar o entendimento jurisprudencial ao longo da via recursal na Justiça eleitoral, as principais causas identificadas nas proposituras das AIRCs e os principais proponentes dessas ações eleitorais, com destaque à atuação do Ministério Público como proponente.

## 1- GOVERNANÇA ELEITORAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

As eleições presidenciais americanas de 2000 trouxeram à Ciência Política importantes reflexões sobre relação a governança eleitoral e a judicialização da política. O “empate estatístico” ocorrido no estado da Flórida colocou as fragilidades do sistema eleitoral americano em evidência, suscitando um debate sobre governança eleitoral e sobre o impacto político e social que a judicialização da política pode trazer. Esses dois grandes núcleos teóricos – governança eleitoral e judicialização da política – mostram-se relevantes para o presente trabalho, que analisa, no âmbito da governança eleitoral brasileira, a judicialização da política operacionalizada pelas Ações de Impugnação de Registro de Candidaturas (AIRC).

A governança eleitoral se apresenta como um dos eixos teóricos desta tese, pois permite: 1) identificar o modelo e a estrutura de governança eleitoral adotados pelo Brasil, que permitem a propositura das AIRCs; 2) analisar o papel e a importância da Justiça Eleitoral, contextualizando-a histórica e politicamente; 3) analisar as características e a atuação da Justiça Eleitoral, e como ela tem contribuído para o desenvolvimento da democracia brasileira; e 4) entender como as regras eleitorais estabelecidas são aplicadas e interpretadas nas diferentes instâncias do órgão eleitoral brasileiro, considerando os diferentes atores políticos. Já a judicialização da política se apresenta como segundo eixo, pois possibilita: 1) compreender a judicialização da política e as condições facilitadoras desse fenômeno, especialmente no Brasil; 2) discutir a judicialização da política no âmbito eleitoral, ramo de interesse desta tese e; 3) analisar a relação entre o fenômeno da judicialização da política e a propositura das AIRCs, objeto de pesquisa do presente trabalho.

Questões comuns, e relacionadas a esses dois eixos teóricos, são como e por que a Justiça Eleitoral tem se destacado e sido, cada vez mais, alvo de discussões e críticas sobre a judicialização da política no âmbito eleitoral aqui no Brasil. Em outras palavras, procura-se compreender a judicialização da política no âmbito da governança eleitoral brasileira. Porém, o que é governança eleitoral? Quais aspectos estão a ela relacionados? Como é a governança eleitoral no Brasil? Qual a relação entre a governança eleitoral e o processo de judicialização da política? O que é judicialização da política? Quais as condições facilitadoras para que ela aconteça? Como a judicialização da política é observada no âmbito eleitoral? Essas são algumas perguntas sobre as quais pretendo me debruçar e as quais pretendo responder neste capítulo.

## 1.1- A Governança Eleitoral

A partir das eleições presidenciais americanas de 2000 e seus desdobramentos políticos, importantes trabalhos sobre a governança eleitoral começaram a ser publicados, lançando luz sobre uma temática até então pouco explorada, conforme destacado por Elklit & Reynolds (2000) e Mozaffar & Schedler (2002). Lopes (2019) destaca que a expressão “governança eleitoral” passou a ter importância para os estudos das instituições eleitorais, quando o termo “governança” começou a ser considerado e entendido como um elemento para a estabilização da democracia (LOPES, 2019, p. 2), especialmente após a chamada terceira onda democrática (HUNTINGTON, 1991). A partir de então, diversos estudos foram publicados sobre o tema.

Os recentes estudos sobre governança eleitoral, segundo Torres; Díaz (2015), possuem dois aspectos. O primeiro caracteriza-se pela “ênfase nos órgãos eleitorais como instituições de governança” e o segundo pela “ênfase nas múltiplas etapas das eleições e na relação entre os órgãos distintos que compõem o sistema eleitoral, incluindo elementos administrativos e judiciais” (TORRES; DÍAZ, 2015, p. 35, tradução nossa). Esta tese aborda ambos os aspectos, estando em conformidade com a literatura especializada: o primeiro quando analisa a Justiça Eleitoral enquanto instituição eleitoral constitucionalmente competente para realizar a governança eleitoral no Brasil, incluindo sua estrutura e composição; o segundo quando observa as etapas do processo eleitoral, especificamente o registro de candidaturas e a possibilidade de impugnação desse registro por meio das AIRCs, primeiro filtro do poder judiciário no processo eleitoral.

Apesar de trazerem clareza para compreensão da governança eleitoral, tais trabalhos apresentam deficiências, conforme Torres e Díaz (2015). Sobre aqueles pertinentes à primeira ênfase, os autores apontam que a “abordagem dificultava a centralidade do processo eleitoral e enfatizava os órgãos eleitorais em vez dos atores ou normas, o que era claramente deficiente” (TORRES; DÍAZ, 2015, p. 39, tradução nossa). A presente tese colabora para diminuir essa deficiência, pois analisa não só a atuação do órgão eleitoral brasileiro, a Justiça Eleitoral, como também os atores envolvidos no processo eleitoral, destacando-se os candidatos que foram objeto das AIRCs, os proponentes dessas ações, dentre eles o Ministério Público, assim como os magistrados da Justiça Eleitoral que as decidiram e decidem. Procura-se diminuir a deficiência destacada pelos autores por meio da análise do perfil das candidaturas cuja capacidade eleitoral passiva foi questionada na justiça antes mesmo do resultado das urnas.

A presente tese colabora também para diminuir a deficiência de análises relacionadas aos atores e normas do processo eleitoral (TORRES E DÍAZ, 2015). Observa-se aqui quais

atores políticos estão buscando o Poder Judiciário para que ele decida sobre suas aspirações políticas, por vezes frustradas nas urnas. Verifica-se e discute-se a atuação do MP no processo eleitoral, já que os limites dessa atuação são frequentemente alvo de controvérsias. Além disso, analisa-se as decisões de magistrados da Justiça Eleitoral, os quais, em alguma medida, acabam por tutelar a vontade popular, uma vez que decidem quem pode e quem não pode participar do processo eleitoral como candidato diante da interpretação de normas reguladoras do referido processo, como a Lei da Ficha Limpa. Portanto, este trabalho traz análises sobre atores envolvidos no processo eleitoral e as normas reguladoras desse processo e, assim, colabora para diminuir a deficiência de discussões e abordagens deste aspecto da governança eleitoral.

Já os trabalhos caracterizados pela segunda ênfase pecam, pois “para além do desenho e implementação das regras existe a necessidade de um mecanismo de encerramento do processo eleitoral” (TORRES; DÍAZ, 2015, p. 39, tradução nossa), ou seja, de resolução de litígios, que tem sido pouco abordado. A presente pesquisa também contribui para diminuir essa deficiência, uma vez que tem por objeto a resolução de demandas litigiosas levadas à Justiça Eleitoral, especialmente ao TSE. Trata-se, especificamente nesta pesquisa, de litígios que envolvem as questões de inelegibilidade ou de descumprimento de formalidades para participar da disputa eleitoral, como a regularidade das convenções partidárias, o que permite serem essas questões arguidas por meio de AIRCs.

### **1.1.1- Conceito, princípios e aspectos da governança eleitoral**

Adota-se nesta pesquisa, com base nos estudos de Elklit & Reynolds (2000) e Mozaffar & Schedler (2002), que a governança eleitoral é um conjunto de atividades e normas relacionadas ao processo de escolha de representantes políticos, por meio de uma estrutura institucional que garanta a credibilidade no processo eleitoral em si e na própria estrutura institucional destinada a promover as eleições.

Embora a temática tenha ocupado a agenda política de muitos países desde o início dos anos 2000, especialmente daqueles cuja história democrática foi marcada por instabilidades institucionais, o conceito e a significação da governança eleitoral foram alicerçados a partir dos mencionados trabalhos de Elklit & Reynolds (2000) e Mozaffar & Schedler (2002). Variáveis sociais, políticas e econômicas trazem complexidade ao processo eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002) e, conseqüentemente, dificuldades aos órgãos de governança eleitoral, que se estruturaram de maneiras diferentes conforma a história política, eleitoral e democrática de cada país. Mudanças nessas variáveis podem levar à mudança no modelo de governança

eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002), como ocorreu no México, que adotou o modelo de governança eleitoral independente e especializada “depois de muitas suspeitas de irregularidade e insatisfação dos partidos” (GALLARDO, 2014, p. 496). Outro exemplo é o Brasil, que em 1932 criou a Justiça Eleitoral (SADEK, 1995; MARCHETTI, 2008; GRAEFF, BARRETO, 2017) e mudou a forma de governança eleitoral até então adotada, que facilitava as fraudes e manipulações eleitorais que marcaram a história política brasileira até então.

Independentemente do modelo adotado, concorda-se com Mozaffar & Schedler (2002): “boas eleições são impossíveis sem uma governança eleitoral efetiva” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p.6). Assim, entende-se que o conceito de governança eleitoral seja fundamental para compreender a dinâmica da disputa política por meio de eleições e discutir a sua efetividade. Embora seja possível perceber diferenças em função dos vários modelos possíveis, atividades e normas relacionadas à governança eleitoral devem estar alinhadas a princípios norteadores de forma a, assim, cumprirem sua função. Dentre esses princípios, pode-se destacar: transparência, imparcialidade e eficiência.

O princípio da transparência está relacionado à ampla divulgação dos atos e ao acesso às informações do processo eleitoral em si e dos concorrentes, salvo as exceções definidas em lei. Destaca-se, no entanto, que transparência não é apenas disponibilizar dados e informações, mas, fazê-lo utilizando-se de linguagem clara e compreensível a todos os interessados. Assim, dúvidas são dissipadas e a confiança e credibilidade na governança eleitoral são estabelecidas.

Já o princípio da imparcialidade relaciona-se com a ideia de isenção do julgador. Pressupõe a retidão do magistrado na atuação processual, não favorecendo qualquer uma das partes. Pauta-se na legalidade, ou seja, naquilo definido por lei, ou não proibido por lei, e não nas partes envolvidas, respeitando a impessoalidade. É um princípio importante para a governança eleitoral, pois traz para ela a confiança de que as condições pessoais das partes (sexo, raça, grau de instrução, renda, partido político, dentre outros) não influenciarão na decisão do julgador e, dessa forma, possibilita desenvolver a confiança e credibilidade na governança eleitoral.

Por fim, o princípio da eficiência que, conforme Di Pietro (2020), apresenta-se sob dois aspectos: a atuação do agente público e o modo racional de organização e estruturação para alcançar os melhores resultados. É um princípio que se encontra expresso na Constituição Federal de 1988<sup>7</sup> e constitui um resultado esperado na prestação de serviços públicos. No que

---

<sup>7</sup> Constituição Federal de 1988, art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

tange à governança eleitoral, possui estreita relação com o princípio da celeridade. Assim, sendo a atuação das instituições de governança eleitoral célere, prestada de forma técnica, ética, em conformidade com a legislação vigente, com a natureza e estrutura de suas instituições, poderá ser considerada satisfatória e de qualidade. Desenvolve-se, portanto, o com atendimento ao princípio da eficiência, confiança e credibilidade na governança eleitoral.

Esses e outros princípios devem lastrear a governança eleitoral de forma a garantir, não só “boas eleições” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002), mas também, como já destacado, a credibilidade e confiança no processo eleitoral, bem como nas instituições responsáveis pela governança eleitoral; no caso do Brasil, a Justiça Eleitoral. A credibilidade e a confiança são condições que, como se discutirá mais adiante, estabilizam tanto o processo político eleitoral quanto a própria democracia.

Com base no conceito adotado nesta tese e nos princípios destacados, conclui-se que, em linhas gerais, a função da governança eleitoral é garantir a existência de regras claras que, a nível institucional, devem ser aplicadas com imparcialidade, transparência e eficiência; fundamentar a livre disputa e sustentar a credibilidade no processo eleitoral como um todo (Barreto, 2015). No Brasil, essa função é exercida pela Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário, competente, *a priori*, para aplicação dos filtros desse Poder no processo eleitoral.

A credibilidade do processo eleitoral, destacada anteriormente, relaciona-se com a incerteza do resultado (PRZEWORSKI, 1984), ou seja, relaciona-se com o fato de os resultados não serem conhecidos previamente. Em outras palavras, os vencedores e os perdedores não são conhecidos, não são determinados, antes do processo eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002) em atendimento a interesses não democráticos, o que tornaria o processo ilegítimo.

A incerteza sobre o resultado (PRZEWORSKI, 1984) deve ainda ser acompanhada da certeza institucional. Ou seja, é preciso que a disputa eleitoral esteja ancorada em uma estrutura institucional garantidora das regras da disputa e da lisura do processo, com atuação coerente e “previsível” da instituição de governança eleitoral. Mozaffar & Schedler (2002) definiram essa condição como um paradoxo, e afirmaram que “[...] a incerteza substantiva requer certeza processual. É este paradoxo que define a tarefa central da governança: organizando a incerteza eleitoral, proporcionando certeza institucional” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 11).

Na definição do termo “governança eleitoral”, Mozaffar & Schedler (2002) afirmaram que a “governança eleitoral é o conjunto mais amplo de atividades que cria e mantém o amplo quadro institucional em que a votação e a competição eleitoral têm lugar. Isto opera em três níveis: criação de regras, aplicação de regras e adjudicação de regras” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 7). Percebe-se o destaque dado às instituições, o que mostra a



importância da certeza institucional no processo eleitoral. Os autores destacaram também os três níveis pelos quais a governança eleitoral se manifesta: *rule making*, *rule application*, e *rule adjudication* (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002). Esses níveis nem sempre possuem o mesmo peso institucional nos diferentes países, o que permite combinações institucionais diferentes, gerando diferentes modelos de governança eleitoral.<sup>8</sup>

Os níveis colaboram não só para situar o presente trabalho em relação à literatura desenvolvida sobre o tema, mas também para a melhor compreensão sobre como a governança eleitoral se operacionaliza e se manifesta e, assim, para promover maior clareza sobre essa operacionalização e manifestação no Brasil. Em um dos estudos sobre o tema desenvolvidos no país, Vitor Marchetti os resume e colabora com o entendimento sobre esses níveis, descrevendo o que cada um deles representa:

O *rule making* seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que poucas atenções recebem da literatura política, como as regras da (in) elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições. No *rule application*, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral. Por fim, pelo *rule adjudication* temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral (MARCHETTI, 2008, p. 867, grifo nosso).

Dessa forma, pode-se afirmar que no primeiro nível de atuação da governança eleitoral ocorre a elaboração das regras que irão reger o processo eleitoral, dando à governança eleitoral características normativas – eventualmente mesmo legislativas. Já no segundo nível, tem-se o desenrolar do procedimento eleitoral em si, onde as regras previamente elaboradas e conhecidas são aplicadas para o propósito ao qual se destinam – as eleições –, dando à governança eleitoral características administrativas, ou seja, operacionais. No terceiro nível, são enfrentados e resolvidos os litígios envolvendo os participantes do processo eleitoral, atribuindo a ela características judiciárias – resolutivas ou contenciosas.

---

<sup>8</sup> Sobre os diferentes modelos de governança eleitoral, ver: PINTOR (2000); MARCHETTI, 2008; PEREIRA, 2012; TAROUÇO, 2014.

Conforme destacado por Mozaffar e Schedler (2002), antes do primeiro nível, a Constituição define quem possui autoridade e competência para estabelecer as regras de governança eleitoral. Dessa forma, vale alertar que as diferentes experiências com o constitucionalismo em cada país, conforme suas histórias políticas, sociais e jurídicas, influenciam não só a atribuição de autoridade/competência eleitoral, como também o desenho, ou seja, o arranjo institucional para a governança eleitoral que se escolherá. A partir das constituições, as bases da governança eleitoral são estabelecidas e inicia-se a chamada certeza institucional. A experiência brasileira, portanto, possui características particulares, distinguindo-se da governança eleitoral de outros países (MARCHETTI, 2008; PEREIRA, 2012; TAROUCO, 2014).

Embora haja diferentes modelos de governança eleitoral, as atividades características, as quais chamaremos aqui de elementos, de cada um dos níveis de governança eleitoral são essencialmente as mesmas e estão apresentadas no quadro a seguir.

QUADRO 4 – Níveis da Governança Eleitoral e seus elementos

Levels	Elements
<p>1. <i>Rule Making</i>            Choosing and defining the basic rules of the electoral game.</p> <p>(a) <i>Rules of Electoral Competition:</i></p> <p>(b) <i>Rules of Electoral Governance:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formula</li> <li>- District magnitude</li> <li>- District boundaries</li> <li>- Assembly size</li> <li>- Electoral time table</li> <li>- Franchise</li> <li>- Voter registration</li> <li>- Party and candidate registration</li> <li>- Campaign financing and regulation</li> <li>- Election observation</li> <li>- Ballot design</li> <li>- Polling stations</li> <li>- Voting, counting, and tabulating</li> <li>- Election management bodies</li> <li>- Dispute settlement authorities</li> </ul>
<p>2. <i>Rule Application</i>            Organizing the electoral game.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registration of voters, candidates, parties</li> <li>- Registration of election observers</li> <li>- Voter education</li> <li>- Electoral organization</li> <li>- Voting, counting, and reporting</li> </ul>
<p>3. <i>Rule Adjudication</i>            Certifying election results and resolving disputes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Admission of complaints</li> <li>- Processing of cases</li> <li>- Publication and implementation of rulings</li> </ul>

Muitos trabalhos têm sido apresentados sobre os diferentes níveis de governança eleitoral e seus elementos, analisando-os, geralmente, de maneira separada (TORRES; DÍAZ, 2015). Tarouco (2014) destaca que o nível *rule making* geralmente é estudado em trabalhos sobre regras do sistema eleitoral, analisando-as na engenharia constitucional e nas reformas eleitorais. A autora afirma, ainda, que a literatura mais recente aborda o exercício legislativo do Poder Judiciário no âmbito eleitoral e define esse exercício como judicialização da política.

A presente pesquisa alinha-se à tendência dos trabalhos relacionados ao primeiro nível da governança eleitoral, pois trata justamente da judicialização da política, mas o faz por um prisma diferente da maioria dos trabalhos identificados: em vez de discuti-la no âmbito do STF, a debate no âmbito do TSE. Inova também na escolha do objeto de pesquisa: são observadas as AIRCs em detrimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns ou ADIs), geralmente abordadas nos estudos mais tradicionais do campo (RIBEIRO; ARGUELHES, 2019).

O nível *rule application* vem sendo objeto de um crescente interesse dos cientistas políticos e pesquisadores de outras áreas, como o Direito. Os estudos relacionados aos órgãos eleitorais têm abordado especialmente sua independência, também chamada de autonomia política para desenvolver suas atribuições. Essas atribuições envolvem a elaboração de regras e a regulação de processos e procedimentos, os quais garantam a participação democrática de todos os interessados, independentemente da vontade e do direcionamento do governo ou do grupo político dominante. A independência, de forma geral, vem sendo utilizada por pesquisadores para analisar as democracias atualmente e, por vezes, é tratada como variável independente para explicar a qualidade e a estabilidade das novas democracias (TAROUCO, 2014).

O nível *rule adjudication*, destaca Tarouco (2014), costuma ser abordado nos trabalhos que analisam as relações entre o Poder Judiciário e os atores envolvidos no processo eleitoral. Esta pesquisa alinha-se também com trabalhos relacionados a esse nível da governança eleitoral, pois analisa o primeiro filtro aplicado pelo Poder Judiciário ao processo eleitoral.

Em suma, a governança eleitoral é um processo complexo que envolve uma série de atores políticos, normas, regras, autoridades e instituições. Os conceitos apresentados na literatura recente revelam um caráter objetivo-funcional, fundamentados nas atividades institucionais, a partir de seus objetivos e funções. Eles permitem compreender a governança eleitoral de forma mais abrangente do que apenas como uma instituição de administração eleitoral, pois envolve não só a gestão das eleições, mas também a elaboração das normas para o processo eleitoral e o enfrentamento e resolução de demandas contenciosas relacionadas às

eleições. Trata-se de uma estrutura institucional que segue princípios e mira na credibilidade e confiança, e assim, fortalece a democracia.

### **1.1.2- Governança eleitoral e a credibilidade institucional**

Em 9 de julho de 2021, o então presidente da República do Brasil, Jair Bolsonaro, fez declarações – que não foram as primeiras, nem seriam as últimas – marcadas por críticas às eleições brasileiras e ao uso das urnas eletrônicas para sua realização. Tais declarações foram definidas como ameaças às eleições e à democracia. Ele repetiu que há fraudes no sistema eleitoral do Brasil e ameaçou não realizar as eleições de 2022. “Dessa forma [como é hoje], corremos o risco de não termos eleições no ano que vem”, disse Jair Bolsonaro, conforme amplamente divulgado na mídia.<sup>9</sup>

As declarações do presidente geraram reações de diversos atores políticos e instituições, como presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados, do TSE, de partidos políticos, além de ministros do STF. “Tudo quanto houver de especulações em relação a algum retrocesso à democracia, como a frustração das eleições próximas vindouras do ano de 2022, é algo que o Congresso Nacional, além de não concordar, repudia”, disse o então presidente do Senado, Rodrigo Pacheco.<sup>10</sup> O presidente da Câmara dos Deputados à época, Arthur Lira, afirmou: “Nossas instituições são fortalezas que não se abalarão com declarações públicas e oportunismo”.<sup>11</sup> “A realização de eleições, na data prevista na Constituição, é um pressuposto do regime democrático. Qualquer atuação no sentido de impedir a sua ocorrência viola princípios constitucionais e configura crime de responsabilidade”, disse o então presidente do TSE, ministro Roberto Barroso.<sup>12</sup>

Percebe-se nessas declarações a concepção de uma estreita relação entre democracia e eleições. Embora sejam dimensões distintas, “o arquétipo utilizado atualmente para contextualizar a democracia – enquanto modelo teórico pautado no sistema de participação e

---

<sup>9</sup> Noticiado em diversos veículos de comunicação como, por exemplo: 1) <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-09/ameaca-de-bolsonaro-contras-eleicoes-gera-reacao-de-chefes-do-senado-e-do-tse-retrocesso-e-crime-de-responsabilidade.html>; 2) <https://www.oantagonista.com/brasil/corremos-o-risco-de-nao-termos-eleicoes-ano-que-vem-ameaca-bolsonaro>; 3) <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/legislativo-e-ministros-do-stf-reagem-a-fala-de-bolsonaro-sobre-eleicao-de-2022>. Acesso em 28 nov. 2022.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/09/pacheco-diz-que-congresso-nao-aceitara-retrocesso-nem-frustracao-das-eleicoes.ghtml>. Acesso em 28 nov. 2022.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/07/10/arthur-lira-nossas-instituicoes-nao-se-abalarao-com-declaracoes-publicas-e-oportunismo.ghtml>. Acesso em 28 nov. 2022.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/impedir-eleicoes-e-crime-de-responsabilidade-diz-barroso-em-nome-do-tse/>. Acesso em 28 nov. 2022.

representação popular –, encontra no método eleitoral o postulado fundamental de sua própria legitimidade” (BARRETO, 2020, p. 14-15).

Em 1997 foi aprovada na cidade do Cairo, no Egito, a Declaração Universal da Democracia. Nela, afirma-se que “a democracia é um ideal universalmente reconhecido, uma meta que se baseia em valores comuns partilhados pelos povos de todo o mundo, independentemente de diferenças culturais, políticas, sociais e econômicas” (ONU, 2012, p. 7). A definição de democracia apresentada no documento da ONU alinha-se com as ideias de Robert Dahl, um importante pesquisador do tema. Para ele, a real democracia é um sistema hipotético, que serve de base para se avaliar o quão próximos ou distantes os sistemas existentes estão do modelo ideal (DAHL, 1997). Os sistemas mais próximos da democracia idealizada por Dahl foram por ele chamados de poliarquias.

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

Dois elementos mostram-se importantes para a democracia enquanto ideal: a participação e a contestação. Eles levam a processos característicos e/ou caracterizadores de uma democracia assim como definem a forma como esses processos ocorrerem ou ocorrerão. Dentre esses processos estão as eleições, que possuem especial destaque nas análises e discussões sobre a existência e a qualidade de uma democracia. Lindberg chega a afirmar que “é impossível conceber a representação democrática sem eleições” (LINDBERG, 2009, p. 6), o que demonstra a importância concedida a elas por essa literatura.

As eleições, enquanto processo institucional de escolha de representantes do povo, tornaram-se, gradativamente, um importante alicerce estrutural das democracias modernas, fato estudado por pesquisadores como Adan Przeworski (1997), Maria D’Alva G. Kinzo (2004), Fernando Limongi (2012), dentre outros. Por meio das eleições, as democracias se renovam, com a alternância de poder, e se consolidam. Por isso, as declarações do presidente Jair Bolsonaro, sugerindo a possibilidade de não realização de eleições, foram entendidas como uma ameaça não só às eleições em si, enquanto manifestação da vontade popular, como também à própria democracia que por meio delas se consolida.

Destaca-se, no entanto, que não bastam eleições para que se declare haver democracia. No Brasil, por exemplo, durante o período da ditadura militar – um período reconhecidamente não democrático – ocorriam eleições. Pesquisadores do tema indicam que governos

autocráticos se utilizaram e se utilizam dos processos eleitorais para promover uma imagem ilusória de legitimidade democrática, um “simulacro de democracia” (EDGELL *et al.*, 2015). Schedler (2015) chama os líderes de governos autocráticos de ditadores modais (ditadores contemporâneos).

O ditador modal no mundo contemporâneo realiza eleições multipartidárias. Ele estabelece a fachada institucional da democracia, mas subverte seu espírito através da manipulação autoritária. Ele admite eleições regulares para o cargo nacional mais importante, e permite que partidos de oposição independentes participem. Ao mesmo tempo, ele sujeita essas eleições às manipulações severas e sistemáticas através de estratégias como censura na mídia, intimidação do eleitor, a exclusão de partidos e candidatos, e a fraude eleitoral. O ditador contemporâneo pratica o ‘autoritarismo eleitoral’ (SCHEDLER, 2015, p. 1).

Dessa forma, as eleições precisam ter certas características para que sejam verdadeiramente alicerces democráticos. Muitos pesquisadores do tema têm contribuído com assertivas e reflexões sobre o assunto. Samuel Huntington, por exemplo, destaca que “eleições, abertas, livres e justas, são a essência da democracia, a inescapável condição *sine qua non*” (HUNTINGTON, 1991, p. 9). Para Robert Dahl, dentre os elementos garantidores de uma poliarquia estão “eleições livres e idôneas” (DAHL, 1997, p. 109). Em outra obra, ele afirma que a democracia em grande escala exige eleições livres, justas e frequentes (DAHL, 2001, p. 99).

Segundo Dahl, quando descrevemos eleições como “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). É justamente na busca pela liberdade e pela justiça nas eleições que se estabelece a discussão sobre a participação e as condições para participação de determinado cidadão no processo eleitoral, assim como as possibilidades e condições para se impugnar essa participação. É nessa discussão que a presente tese se constrói.

A partir desses e outros autores, pode-se afirmar que não são quaisquer eleições que caracterizam e colaboram com a democracia de um país, pois, como já dito em outras palavras, “regimes não democráticos utilizam-se ou podem utilizar-se das eleições; logo, elas são condição necessária, mas não suficiente para que um sistema seja considerado democrático” (BARRETO, 2015, p. 190).

O que poderia garantir eleições livres, justas, idôneas que, portanto, colaborem efetivamente para a democracia? Uma das possíveis respostas a essa pergunta é a existência de instituições políticas destinadas a esse objetivo. Barreto (2020) destaca que “a concepção atual

do fenômeno democrático engloba, necessariamente, as instituições eleitorais” (BARRETO, 2020, p. 18). O pesquisador destaca, ainda, que as abordagens teóricas sobre as instituições eleitorais estiveram ausentes dos debates acadêmicos até a década de 1990 (BARRETO, 2020). Busca-se aqui colaborar para o preenchimento dessa. Como já mencionado, aborda-se especificamente o caso brasileiro, dando ênfase à atuação da Justiça Eleitoral.

As instituições eleitorais são instituições incumbidas de realizar a governança eleitoral. Estudos referentes à governança eleitoral e às instituições que a realizam são relativamente recentes na literatura da Ciência Política.

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

Conforme destacado por Marchetti (2008), uma preocupação vinculada à governança eleitoral é a credibilidade dos resultados eleitorais e, conseqüentemente, das próprias instituições e sua capacidade de atuação. Em uma democracia, pode-se afirmar que as instituições eleitorais, incumbidas do processo eleitoral, visam garantir a plena liberdade do voto e a observância da vontade popular manifestada nas urnas, ou seja, a credibilidade e a confiança da competição eleitoral.

Assim, a credibilidade dos processos de escolha de representantes e a certeza de que as regras procedimentais serão respeitadas a cada ciclo eleitoral são implicações esperadas da efetividade do desempenho funcional dos organismos que dirigem as eleições nos países que são moldados pelo regime democrático (BARRETO, 2020, p. 11).

Birch (2008) destaca que a “confiança nos processos eleitorais é indiscutivelmente uma pré-condição para o apoio popular para as demais instituições de sistemas representativos” (BIRCH, 2008, p. 305, tradução nossa), ou seja, uma pré-condição para a estabilidade institucional democrática. Diz ainda a pesquisadora que “as instituições que governam aspectos centrais do processo eleitoral têm um importante papel a desempenhar no fortalecimento da imparcialidade objetiva construída em instituições eleitorais e sua credibilidade aos olhos do eleitorado” (BIRCH, 2008, p. 306, tradução nossa).

Entende-se que minar a credibilidade das instituições eleitorais e da governança eleitoral por elas exercida propicia uma condição de instabilidade institucional facilitadora de

movimentos antidemocráticos – até mesmo de golpes. Dessa forma, tendo o processo e a competição eleitoral a credibilidade dos cidadãos, as eleições serão consideradas livres e justas e seu resultado será aceito; assim, pacifica-se o sistema político e consolida-se a democracia. Nesse sentido, “quando os cidadãos não têm plena confiança de que as eleições em seus países são livres e justas, o resultado pode ser um declínio em níveis de participação eleitoral [...], e, em casos extremos, protesto popular” (BIRCH, 2008, p. 305, tradução nossa).

Entende-se haver duas modalidades de descredibilização do processo eleitoral, uma relacionada à ação direta de atores políticos e sociais e outra relacionada a própria estrutura da governança eleitoral. Assim, ressalta-se que a credibilidade do processo eleitoral pode ser minada por uma ação deliberada, ou seja, intencional, premeditada e com objetivo de fragilizar uma democracia, como fizeram, por exemplo, os ex-presidentes Donald Trump (EUA) e Jair Bolsonaro (Brasil); ou pelo entendimento de que os órgãos de governança eleitoral possuem natureza imparcial ou ineficiente na gestão do processo eleitoral, como, por exemplo, o caso da Rússia, Venezuela, dentre outros. Ambas as modalidades são graves para a democracia e devem ser observadas em suas diferenças.

Birch (2008) apresenta como fatores que influenciam a confiança popular nas eleições o *design* institucional, as variações de nível individual e os fatores contextuais. O *design* (desenho/arranjo) institucional refere-se ao modelo de governança eleitoral adotado, e o modelo de maior credibilidade é aquele caracterizado pelas comissões eleitorais independentes (PINTOR, 2000; MOZAFFAR, SCHEDLER, 2002), como o adotado no Brasil (MARCHETTI, 2008; BARRETO, 2015). No entanto, não basta que essa independência seja declarada; ela deve ser percebida pelos cidadãos para que efetivamente desenvolva-se a credibilidade necessária para estabilização institucional democrática.

Em relação às variáveis de nível individual, como as culturais que incluem religião, idioma e etnia, destacam-se os trabalhos desenvolvidos por Pipa Norris (2002; 2004), e mencionados por Birsch (2008). Pipa Norris identificou efeitos dessas variáveis na credibilidade da governança eleitoral e do processo eleitoral. Constatou a pesquisadora que membros de grupos étnicos, religiosos e/ou linguísticos minoritários confiam menos na governança eleitoral e suas instituições se comparados aos grupos majoritários.

Já os fatores contextuais relacionam-se com o momento político e social em que as eleições ocorrem; envolvem, por exemplo, as campanhas eleitorais, a cobertura midiática e a situação econômica. Esse é o fator que mais facilmente pode variar e, assim, alterar a condição de credibilidade institucional positiva ou negativamente. Notícias de corrupção eleitoral, impunidade jurídica e social aos praticantes de crimes eleitorais, práticas de abuso de poder



econômico e político, e, mais recentemente, *fake news*, dentre outros, têm potencial de modificar sensivelmente a credibilidade na governança eleitoral.

As declarações de Bolsonaro mencionadas anteriormente podem ser vistas como contrárias à democracia, pois tem o potencial de minar a base democrática, alicerçada na credibilidade e na confiança na instituição responsável pelas eleições e no próprio processo eleitoral brasileiro. A desconfiança e a descredibilidade ainda podem levar a mobilizações sociais fundamentadas em suposições, sem provas, e com base na “palavra do presidente”, que teria, para seus apoiadores, mais credibilidade do que as instituições democráticas e fatos apresentados – uma verdadeira erosão democrática institucional.

A erosão das instituições democráticas encontra na literatura acadêmica bastantes razões explicativas, as quais transitam das questões socioeconômicas [...] às pressões e influxos decorrentes da cobertura midiática [...], e do aumento da percepção da corrupção [...] e da violência [...] ao descontentamento com a performance dos agentes políticos [...], passando ainda pela deterioração de valores culturais considerados básicos para a sua manutenção [...], que, atualmente, tem sido catalisada e incentivada, de um lado, por campanhas de desinformação [...] e disseminação de ódio nas redes sociais [...] e, de outro, por ações realizadas ao nível do discurso oficial [...] e da prática de elites governamentais [...] que estimulam, no atacado, uma política rica na produção de desconfiança [...], medo [...], repulsa [...] e ressentimento [...] (ALVIM, 2020, p. 11).

As declarações rebatendo as falas do presidente Jair Bolsonaro foram um esforço para manter a credibilidade na instituição e na governança eleitoral por ela exercida. Fala-se em manter a credibilidade, pois pesquisas apontam que a Justiça Eleitoral era uma instituição de grande credibilidade junto à população. Em 2012, Falcão e Oliveira, escreveram que “os estudos correntes no Brasil indicam que a sociedade e a opinião pública percebem o Poder Judiciário como lento, caro, difícil de utilizar, parcial e muitas vezes corrupto” (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 338). No entanto, comparando o Poder Judiciário com a Justiça Eleitoral, concluíram que:

o eleitor avalia positivamente a atuação da justiça eleitoral na organização e realização das eleições. Confia, inclusive, em sua atuação fiscalizadora. A hipótese que podemos esboçar é de que a confiança do eleitor na justiça eleitoral é o resultado da não percepção de sua competência regulatória e jurisdicional e da percepção positiva de sua competência como organizadora e realizadora das eleições. Praticamente inexistente a necessidade de o eleitor procurar a justiça eleitoral para dirimir conflitos em que estejam diretamente envolvidos. Para o eleitor, o que contaria seria a eficiência da gestão das eleições propriamente ditas que, desde 1988, têm ocorrido dentro de uma normalidade democrática acima da média inclusive de países mais desenvolvidos (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 347).

Em 2014, Cunha e Oliveira, com base nos dados do ICJ Brasil<sup>13</sup> do terceiro trimestre de 2013 da Escola de Direito de São Paulo, que integra a Fundação Getúlio Vargas, chegaram a resultados semelhantes e afirmaram:

Em resultado, a média da confiança dos entrevistados na justiça eleitoral é de 7,2 pontos, com um desvio padrão de 1,8 pontos. Apesar dessa escala não poder ser diretamente comparável à da confiança no poder judiciário, por não se basearem nas mesmas dimensões, podemos ler esses resultados como um indicativo de que os brasileiros têm uma percepção melhor do desempenho da justiça eleitoral em comparação ao Judiciário em geral (CUNHA; OLIVEIRA, 2014, p. 205).

Em 2017, no mesmo sentido da pesquisa feita por Falcão e Oliveira (2012), Santano e Rezende escreveram:

Em meio a um ramo extremamente descredibilizado no imaginário popular (a política), a Justiça Eleitoral aparece como um bastião de eficiência e moralidade insulada pela morosidade, ineficiência e imoralidade da política, dos partidos e dos poderes eleitos pelo voto direto. Essa Justiça, assim, goza de credibilidade de modo geral não endereçada a outras instituições, que, num geral, são vistas como corruptas e ineficientes, segundo a organização Transparência Internacional (SANTANO; REZENDE, 2017, p.253).

Trabalhos baseados em pesquisas divulgadas naquele momento indicavam que embora o Judiciário fosse visto com desconfiança no que diz respeito aos serviços jurisdicionais, havia confiança quanto a sua atuação no processo eleitoral. Porém, outras pesquisas recentes apresentam cenário diferente. O Índice de Confiança Social (ICS), do antigo Ibope, mostra que o nível de confiança dos entrevistados nas eleições e no sistema eleitoral brasileiro era, numa escala de 0 a 100 pontos, de 48 em 2019. Conforme apresentado por Alvim (2019), o índice é considerado baixo, ainda que seja maior do que o do ano anterior (33 pontos), e reflete uma percepção negativa das eleições e do sistema eleitoral brasileiro.<sup>14</sup>

Alvim (2019) destaca ainda a última edição da prestigiada World Values Series (WVS 6.0, 2014), a qual trouxe dados que reforçam a ideia de uma crescente percepção negativa do sistema eleitoral brasileiro. Os dados apresentados indicaram que:

- a) para 33% dos entrevistados, os votos nem sempre são computados corretamente;
- b) para 21,7% os candidatos de oposição são, com alguma frequência, ilegitimamente impedidos de concorrer;

---

<sup>13</sup> Índice de Confiança Justiça Brasileira foi coordenado por Luciana Gross Cunha.

<sup>14</sup> A última série do ICS foi em 2020. A série foi interrompida devido ao fim do instituto.

c) os noticiários televisivos favorecem os candidatos do governo para 63,2%, dos entrevistados;

d) 75,8% creem que eleitores são subornados nos pleitos brasileiros;

e) para 32,3% os juízes eleitorais agem, com alguma frequência, de forma incorreta;

f) 74,7% acreditam que as eleições são compradas pelos candidatos ricos;

g) para 27,4% dos entrevistados, eleitores são ameaçados com violência nos locais de votação; e

h) 17,4% opinam que, com alguma frequência, os eleitores são impedidos de escolher em liberdade (WVS 6.0, 2014).

Esses dados mostram uma preocupante visão dos entrevistados, pois podem indicar não só a falta de credibilidade no processo eleitoral, mas também, um aumento no desinteresse social na participação política, os quais trazem risco ao processo democrático. Destaca-se, no entanto que:

Conquanto o Índice de Confiança Social e o Barômetro das Américas não avaliem, diretamente, a Justiça Eleitoral como instituição autônoma, é justo inferir que a apreciação negativa em torno dos processos eleitorais guarda estreita relação com a sua credibilidade perante o imaginário social (ALVIN, 2019, p. 32).

Dessa forma, colocar em xeque a credibilidade do sistema eleitoral e, conseqüentemente, das instituições eleitorais e da governança eleitoral por elas exercida é uma estratégia utilizada por governantes autoritários que visam manter sua posição no poder e afastar da oposição a chance de ascensão por meio do voto popular, seja restringindo ou dificultando sua participação, seja alterando regras de forma a permitir sua continuidade no poder, como na Rússia em que as regras vêm sendo alteradas permitindo que o então presidente (Putin), continue concorrendo nas eleições presidenciais. Sem a credibilidade, por exemplo, quando uma AIRC for considerada procedente e o candidato inabilitado a concorrer, restarão dúvidas se a decisão foi imparcial ou alinhada a interesses diversos ao processo democrático.

### **1.1.3- Modelo de Governança Eleitoral Brasileiro**

O modelo de governança eleitoral brasileiro conforme se observa hoje foi positivado inicialmente no primeiro Código Eleitoral do Brasil (Decreto nº 21.076/1932), o qual estabeleceu a criação da Justiça Eleitoral. Esse código, como se discutirá mais adiante, veio ao encontro de uma das reivindicações do Movimento Revolucionário de 1930, que foi a

moralização do processo eleitoral brasileiro até então marcado por fraudes e manipulações. Dessa forma, “a governança eleitoral no Brasil nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral” (MARCHETTI, 2008, p. 880).

O artigo 5º do Código Eleitoral de 1932 trazia a definição das funções atribuídas à Justiça Eleitoral e dos órgãos que a integrariam: “É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas”.<sup>15</sup> Se considerarmos os níveis de governança eleitoral, esse enunciado poderia ser reescrito da seguinte forma: é instituída a Justiça Eleitoral, com funções *rule adjudication* (terceiro nível da governança eleitoral) e *rule application* (segundo nível da governança eleitoral). Destaca-se ainda o artigo 14, especificamente seu item 4, que estabelecia como atribuição do Tribunal Superior, órgão cúpula da Justiça Eleitoral, “fixar normas uniformes para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias”. Constata-se que o enunciado trazia a função *rule making* (primeiro nível da governança eleitoral).

Os dispositivos citados demonstram que, desde o início, a governança eleitoral brasileira foi estabelecida com funções de administrar as eleições, julgar os litígios que surgissem no desenvolvimento do processo eleitoral e elaborar normas próprias, as resoluções, para aplicação da legislação eleitoral brasileira (BARRETO, 2020). Em outras palavras, desde sua criação, a Justiça Eleitoral (órgão de governança eleitoral brasileira) reuniu as funções *rule making*, *rule application* e *rule adjudication* (GRAEFF; BARRETO, 2017; MARCHETTI, 2008).

Apesar de ter passado por mudanças ao longo de sua existência, muitas vezes pressionada por momentos históricos conturbados, como a ditadura Vargas (1930-1945) e a ditadura Militar (1964-1985), a governança eleitoral brasileira tem mantido essas características e suas particularidades (SADEK, 1995). Fala-se em particularidade, pois é mais comum encontrar países com uma estrutura de governança eleitoral composta por um órgão que realiza as funções *rule making* e *rule application* e outro que realiza a função *rule adjudication* (TAROUCO, 2014). Estudos comparativos na literatura internacional (PINTOR, 2000) e nacional (MARCHETTI, 2008) mostram a singularidade do modelo de governança eleitoral brasileiro.

Com base nos critérios de classificação sistematizados por Pintor (2000) e Marchetti (2008), pode-se afirmar que o modelo de governança eleitoral brasileiro é do tipo independente-especializado. Destaca-se desde já que o modelo do Brasil não é o único a receber essa

---

<sup>15</sup> Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932).

classificação: “entre os modelos de governança eleitoral selecionados do estudo do Idea, os OEs [Organismos Eleitorais] que adotam o modelo independente-especializado são maioria, 24,1%” (MARCHETTI, 2008, p. 873).<sup>16</sup> Afirma Marchetti (2008) que diversos países passaram a adotá-lo e que isso representa um rompimento com os modelos tradicionais, nos quais a administração das eleições é atribuição do Poder Executivo (TAROUCO, 2014). Porém, o que significa dizer que o modelo de governança eleitoral brasileiro é independente-especializado?

Marchetti (2008) apresenta resumidamente dois principais critérios para classificação de OEs que possibilitam estudos comparados. São eles: a posição institucional em relação ao Poder Executivo e o vínculo institucional de seus membros. De acordo com o primeiro critério, os OEs podem ser classificados como: governamental (vinculado ao Poder Executivo), independente (não vinculado ao Poder Executivo), duplamente independente (possui dois organismos eleitorais com funções próprias e específicas, mas ambos são independentes) ou misto (possui dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental – vinculado ao Poder Executivo – e outro independente). Já em relação ao segundo critério, os OEs podem ser de carreira (quando todos os seus membros mantêm vínculos com o Poder Executivo), partidário (quando todos os seus membros mantêm vínculos com partidos políticos), especializado (quando nenhum de seus membros mantém vínculo com partidos políticos) ou combinado (quando uma parte dos membros mantém vínculo com partidos políticos e outra não) (MARCHETTI, 2008).

Ao afirmar que o modelo de governança eleitoral brasileiro é independente-especializado, portanto, entende-se que, em tese, o OE – no caso em análise, a Justiça Eleitoral – não é vinculado ao Poder Executivo e que seus membros não possuem vínculo com partidos políticos. No entanto, vale refletir sobre a efetividade dessa classificação. Qual é o real grau de independência e especialização da Justiça Eleitoral? Um ponto para reflexão futura.

O que caracteriza o OE como independente, ou seja, sem vínculo com o Poder Executivo, foi inicialmente determinado na Constituição Federal de 1934. No seu artigo 60, foram apresentados os órgãos do Poder Judiciário e dentre eles estavam “os Juízes e Tribunais eleitorais”, componentes da Justiça Eleitoral criada em 1932. Com essa disposição

---

<sup>16</sup> A abreviatura “OEs” significa Organismos Eleitorais, conforme Marchetti (2008). No estudo de Pintor (2000) estes organismos são chamados de EMB (*Electoral Management Board*). O estudo do Idea, abreviatura do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, referenciado na citação, foi sobre o perfil desses organismos, estabelecendo critérios para a avaliação institucional dos OEs pelo mundo. O Idea é uma organização intergovernamental que atua desde 1995 como observadora e centro de estudos de eleições realizadas, especialmente nas democracias surgidas após o fim da Guerra Fria.

constitucional, também observada na atual Constituição Federal,<sup>17</sup> caracterizou-se a não vinculação da Justiça Eleitoral ao Poder Executivo – ou seja, sua independência formal.

No entanto, a independência formal não garante necessariamente independência de ação na prática, ou seja, independência material, independência de fato, que é a capacidade do OE de agir nos três níveis da governança eleitoral e auto gerenciar seu funcionamento. Isso compreende a autonomia funcional (condição para executar suas tarefas e atribuições, ou seja, suas funções, legalmente estabelecidas); orgânica (referente à capacidade de estruturação profissional dos seus órgãos, inclusive a própria forma de seleção e atribuição de estabilidade na carreira dos seus membros) e financeira (capacidade de gestão das suas próprias receitas e despesas conforme orçamento definidos legalmente). Para efeitos de classificação, interessa, *a priori*, a independência formal; no entanto, é a independência material que mais tem interessado pesquisadores, muito em função de seu potencial de afetar diretamente a credibilidade e a confiança do OE e da governança eleitoral e, dessa forma, da própria democracia.

Em relação à especialização, destaca-se que o termo “especializado” remete à ideia de que seus membros são especialistas. Porém, conforme Marchetti (2008), cabe questionar: “Quem define o que é ser um especialista capaz de exercer a governança eleitoral? Quem o seleciona?” (MARCHETTI, 2008, p. 875). No capítulo 2, essas questões sobre a Justiça Eleitoral brasileira serão enfrentadas de forma mais apropriada. Cabe destacar, no entanto, que, independentemente dos critérios de seleção adotados e de quem seleciona os candidatos em cada país, de acordo com a classificação, o selecionado não deve ter vínculo partidário (MARCHETTI, 2008).

No caso brasileiro, cinco dos sete membros da Corte Eleitoral (TSE) são oriundos de tribunais superiores (STF e STJ) – o que também será discutido mais detalhadamente posteriormente –, e isso já exclui a possibilidade de haver vínculo formal com partidos políticos. Os outros dois membros são escolhidos a partir de uma lista elaborada pelo STF e apresentada ao presidente da República para a escolha. Dentre os indicados, pode haver advogados e/ou membros do Ministério Público. Muitos dos nomes dessa lista haviam trabalhado para partidos políticos, como consultores ou em outra função jurídica. Em outras palavras, muitos dos escolhidos pelo presidente da República tiveram, antes de serem escolhidos, algum vínculo profissional com partidos políticos, ainda que não tenham se filiado, o que caracterizaria vínculo partidário formal. Vale destacar que esse vínculo profissional anterior também foi

---

<sup>17</sup> Constituição Federal de 1988, art. 92: “São órgãos do Poder Judiciário: [...] V - os Tribunais e Juízes Eleitorais”.

identificado na trajetória de alguns membros do STF e do STJ, que podem vir a ocupar uma vaga no TSE.

Como dito anteriormente, o modelo independente-especializado de governança eleitoral não é exclusividade brasileira; no entanto, parte da literatura destaca a singularidade do caso brasileiro (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012). Voltemos a essa singularidade. Marchetti (2008) apresenta uma comparação entre os países latinos quanto a seus OEs, constatando a diversidade de modelos existentes e destaca o caso brasileiro:

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

Mostram-se pertinentes algumas considerações em relação às características destacadas por Marchetti (2008) que, combinadas, tornam singular o modelo brasileiro. A primeira é a concentração das atividades de governança eleitoral em um único órgão. Na América Latina, por exemplo, “os únicos países que concentram as atividades da governança eleitoral em um único OE e que excluem o Legislativo da formação desses OEs são o Brasil e a Costa Rica”(MARCHETTI, 2008, p. 878). Na maioria dos países, observa-se a existência de dois organismos: um que cuida da administração eleitoral e outro, da resolução do contencioso eleitoral. Também na maioria dos países, é o Legislativo que indica e, por vezes, seleciona os membros dos OEs (MARCHETTI, 2008).

A regra de interseção, citada por Marchetti, significa que um membro do órgão eleitoral já integra outra instituição vinculada a esse órgão por determinação legal, conforme o modelo de governança eleitoral adotado. No caso do modelo brasileiro adota-se a interseção com o Poder Judiciário, especialmente com o STF, que, além de indicar três de seus ministros para o TSE, também realiza, como já dito, a indicação de outros dois membros, de fora da magistratura, para a Corte Eleitoral. Nesse ponto, o modelo adotado no Brasil difere do adotado na Costa Rica, pois lá, embora a governança eleitoral esteja a cargo de um único órgão eleitoral, não se adota a regra de interseção.<sup>18</sup>

O fato de os membros da Justiça Eleitoral brasileira atenderem à regra da interseção com o Judiciário “evidencia o caráter judicializado da Justiça Especializada e propicia uma intensificação do poder de atuação do judiciário” (GRAEFF; BARRETO, 2017, p. 108); ou

---

<sup>18</sup> No caso da Costa Rica, a responsabilidade pela indicação e seleção dos membros do OE é da Corte Suprema de Justiça, mas os indicados e escolhidos não fazem parte da referida Corte.

seja, propicia uma maior judicialização da política no âmbito eleitoral, o que facilita a propositura de AIRCs. Sendo a Justiça Eleitoral o órgão de governança eleitoral constitucionalmente revestido de competência que, além de promover as eleições, julga questões relacionadas ao processo eleitoral, como por exemplo, o registro e a cassação de registro de partidos políticos e de candidatos,<sup>19</sup> constitui o lócus de aplicação de filtros do Poder Judiciário sobre o processo político eleitoral por excelência.

Dessa forma, pode-se afirmar que o modelo de governança eleitoral brasileiro propicia um ambiente institucional favorável à judicialização da política, especialmente a judicialização da política na competição eleitoral (MARCHETTI, 2008).

a persistência desse modelo ao longo da consolidação democrática vem produzindo a judicialização da competição político-partidária e, além disso, tem possibilitado o avanço do Judiciário em atividades da governança eleitoral típicas do Legislativo, como a produção das regras do jogo competitivo (*rule making*) (MARCHETTI, 2008, p. 882).

O Judiciário então, diante do modelo de governança eleitoral adotado e de suas características no Brasil, assume um lugar de destaque no processo eleitoral, sendo acessado e intervindo em diversas de suas etapas, inclusive na seleção dos atores políticos para a competição eleitoral (MARCHETTI, 2014). Esse é um ponto que interessa diretamente ao presente trabalho, pois colabora com as discussões sobre as AIRCs e suas implicações para o processo eleitoral.

## **1.2- A Judicialização da Política**

Conforme destacado por Ran Hirschl, os tribunais superiores nacionais em todo o mundo transformaram-se em importantes órgãos de decisão política. Embora muitas questões políticas ainda permaneçam fora dos tribunais, o autor ressalta que tem ocorrido uma crescente deferência legislativa ao judiciário e uma, digamos, intromissão cada vez maior do judiciário nas prerrogativas dos legislativos e executivos, o que caracteriza um aumento da judicialização da política (HIRSCHL, 2008).

A judicialização da política é um dos fenômenos sociais (GARAPON, 2001) mais significativos desde o final do século XX, quando os tribunais superiores passaram a ser frequentemente demandados a resolver uma série de questões políticas, por vezes referentes à

---

<sup>19</sup> Art. 22, Inciso I, alínea “a” do Código Eleitoral Brasileiro.



implementação de políticas públicas. O fenômeno reflete a confiança nos tribunais e nos meios judiciais para lidar com as principais dificuldades morais, questões de políticas públicas e controvérsias políticas (HIRSCHL, 2008), como, por exemplo, aquelas relacionadas ao processo eleitoral.

A judicialização da política apresenta-se como outro importante eixo teórico a fundamentar a presente tese. Trata-se de um tema bastante explorado na literatura especializada (nacional e internacional) e que tem estreita relação com as AIRCs, objeto de estudo desta tese. Com previsão na legislação eleitoral, as ações têm, na sua essência, a denúncia de atores políticos (candidatos, partidos políticos e/ou Ministério Público) ao Poder Judiciário sobre condições de inelegibilidade de concorrentes. São atores políticos que buscam o Poder Judiciário para que ele decida sobre as condições políticas de um cidadão participar do processo eleitoral, o que, muitas vezes, leva à impugnação de registros de candidaturas e a retirada de concorrentes da disputa eleitoral.

Embora o fenômeno tenha ganhado destaque, ocupado agendas de pesquisa e sido mais explorado analiticamente nas últimas três décadas, registra-se que, especialmente no âmbito eleitoral, sua observação é anterior – ainda que haja diferença entre técnicas, fundamentos e procedimentos utilizados nos diferentes períodos históricos. Hirschl (2008) destaca que

a judicialização da política começou muito antes do que podemos rotular (seguindo os primeiros sociólogos jurídicos) de ‘juridificação’ da vida moderna. A eliminação de rivais políticos por meio de julgamentos-modelo pode ser datada do Império Romano ou dos dias do Rei Herodes, o Grande (HIRSCHL, 2008, p. 4, tradução nossa).

Não se pretende ir tão longe na análise temporal da judicialização da política, até porque, como já dito, os mecanismos de sua efetivação são distintos dos hoje observados, especialmente a nível institucional. No entanto, vale o registro apresentado por Hirschl (2008) para pensar e projetar o fenômeno de maneira longitudinal, ainda que a análise aqui realizada se detenha à observação mais recente.

### **1.2.1- O conceito, as condições facilitadoras e breves considerações**

Andrade Neto (2010) pesquisou a frequência com que a expressão “judicialização da política” ocorreu entre 1997 e 2010 no jornal *Folha de São Paulo*, que “segundo dados da Associação Nacional de Jornais (ANJ), [...] foi o jornal pago de maior circulação nacional, com tiragem superior a 300.000 exemplares/dia, em todos os anos, de 2002 a 2008” (ANDRADE

NETO, 2010, p. 110). Os dados encontrados mostram que a judicialização da política vem ganhando especial atenção da mídia desde a década de 90 e tende a ser mais citada nos períodos em que ocorrem alterações nas regras da competição político-partidária (ANDRADE NETO, 2010).

Pesquisa semelhante foi desenvolvida por Arguelhes, Oliveira e Ribeiro (2012). Os autores procuraram pela expressão “ativismo judicial” nos jornais *Folha de São Paulo* e *Valor Econômico* nos anos de 1998 a 2010 e 2001 a 2010, respectivamente. Entende-se aqui que o ativismo judicial é um desdobramento da judicialização da política, mas que se diferencia dela. De todo modo, os resultados da pesquisa também indicam aumento do uso da expressão na mídia, especialmente a partir de 2008.

Embora diferentes, especialmente quanto ao *modus operandi*, a judicialização da política e o ativismo judicial envolvem a atuação de juízes e magistrados e colaboram (ou podem colaborar) para a compreensão dos resultados encontrados nesta pesquisa. No entanto, desde já se esclarece que o ativismo judicial não será abordado diretamente. O destaque à pesquisa de Arguelhes, Oliveira e Ribeiro (2012) se dá pelo fato de que tanto a judicialização da política quanto o ativismo judicial estão relacionados à expansão da atuação do Poder Judiciário, que fundamenta o presente trabalho.

Os artigos aqui referenciados (ANDRADE NETO, 2010; ARGUELHES; DE OLIVEIRA; RIBEIRO, 2012) mostram a cobertura da imprensa em relação à atuação do Poder Judiciário na arena política. Percebe-se, assim, que a judicialização da política tem se destacado e ganhado espaço na mídia (FERES JÚNIOR; MELO; BARBABELA, 2020; RAMOS; BUGLIONE; ROESLER, 2009) e, dessa forma, vê-se a ampliação do lócus de discussões dessa relevante temática social.

A expressão “judicialização da política” ganhou destaque e passou a ser mais utilizada (e analisada) a partir do trabalho de Neal Tate e Torbjörn Valinder (1995), como destacam Maciel e Koerner (2002). “Incorporado nos estudos sobre *judicial review*, a expressão ‘judicialização da política’ se tornou uma referência conceitual importante para descrever a atuação de tribunais constitucionais (ou superiores) na arena política pelo menos desde meados dos anos 1990” (RIBEIRO; ARGUELHES, 2019, p. 9). Desde então, tem aumentado o interesse de pesquisadores da Ciência Política, do Direito e de outras áreas pelo fenômeno.

Ao ganhar debate público, multiplicaram-se os usos e os sentidos, por vezes contraditórios (KOERNER; MACIEL, 2002), da expressão “judicialização da política”. Isso indica que o aumento do uso da expressão, não representa, necessariamente, aumento de sua compreensão e dos mecanismos que permitem acessá-la.

Apesar da crescente relevância dessa tendência para o estudo do direito interno e internacional e da política, a literatura que trata da judicialização da política em todo o mundo permanece surpreendentemente incompleta. O termo ‘judicialização’ sofre de imprecisão analítica; é muitas vezes usado de forma abrangente para se referir a processos diferentes, embora muitas vezes inter-relacionados [...] (HIRSCHL, 2008, p. 3, tradução nossa).

Ribeiro e Arguelhes (2019) destacam que ativismo judicial e judicialização da política são termos normalmente utilizados para descrever a participação do STF no processo decisório, ou seja, são utilizados para descrever a participação da Corte Constitucional brasileira (CASTRO, 1997; VIANNA et al., 2007; DA ROS, 2017). Isso ocorre em função da tendência, já destacada, de análise da judicialização da política nas Cortes Constitucionais (DA ROS, 2007; DOTAN; HOFNUNG, 2005; HIRSCHL, 2008), que no caso brasileiro é o STF. No entanto, esses termos não se limitam à atuação do Supremo, como também indicam Ribeiro e Arguelhes (2019).

Destaca-se, ainda, que na literatura brasileira especializada prevalece a análise de processos decisórios no STF a partir de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns ou ADIs) (DA ROS, 2017; RIBEIRO; ARGUELHES, 2019). Esse instrumento processual “passou a ser tomado como uma espécie de indicador do nível de judicialização do país” (POGREBINSCHI, 2011, p. 6). Nesse sentido, explicam Ribeiro & Arguelhes (2019):

Como a ADI é uma classe processual bastante mobilizada por atores relevantes e torna visível a atuação do STF em controle abstrato de constitucionalidade – ação típica de *judicial review* –, é natural que os trabalhos sobre o tema se detenham predominantemente em dados sobre ela (RIBEIRO; ARGUELHES, 2019, p. 3).

No entanto, outros instrumentos processuais podem e devem ser utilizados na análise do fenômeno da judicialização e em outros tribunais:

dos múltiplos instrumentos processuais disponíveis (há muito foco em ADIs, mas poucos estudos que integrem à análise mandados de injunção [Mis], arguições de descumprimento de preceito fundamental [ADPFs], mandados de segurança [MSs] impetrados contra atos de autoridades e mesmo Inquéritos [INQs], e ações penais originárias [APOs], por exemplo) (DA ROS, 2017, p.83).

Seguindo a sugestão apresentada por Da Ros (2017), a presente tese segue uma nova agenda de pesquisa e analisa as AIRCs. Destaca-se que o instrumento processual escolhido para análise não é apreciado inicialmente no STF, mas no TSE. Isso colabora para um

entendimento mais amplo da judicialização da política, uma vez que analisa o fenômeno a partir de um tribunal diferente da Corte Constitucional brasileira.

Não é objetivo do presente trabalho fazer uma revisão exaustiva da literatura conceitual de judicialização da política, tampouco de discutir a distinção entre judicialização da política e ativismo judicial, como já destacado, mas sim promover uma reflexão sobre os conceitos e suas contribuições para o entendimento do fenômeno, especialmente no âmbito eleitoral, e, assim, relacioná-los às ações que constituem o objeto de pesquisa deste trabalho. Adota-se nesta tese, com base no trabalho de Tate e Valinder (1995), o conceito de que a judicialização da política é um processo, ou um fenômeno, pelo qual tribunais e juízes são provocados a decidirem sobre questões políticas que deveriam inicialmente ser decididas em outras agências governamentais, especialmente as legislativas e executivas. Trata-se de uma resposta do Poder Judiciário que, quando provocado com a finalidade de revisar as decisões do poder político, amplia sua competência de atuação sobre a competência dos demais poderes, intervindo em suas decisões (ou omissões).<sup>20</sup>

Muitos são os trabalhos que trouxeram contribuições conceituais e apresentaram significados à judicialização da política. Valinder (1995) a conceitua como “a difusão de tomada de decisões judiciais e de procedimentos típicos das cortes em arenas políticas onde não residiam anteriormente” (TATE; VALINDER, 1995, p. 13). Dizem, ainda, que a judicialização da política significa “a expansão da competência de tribunais ou de juízes em detrimento dos políticos e/ou dos administradores, ou seja, a transferência dos direitos de tomada de decisão do legislativo ou do executivo para os tribunais” (TATE; VALINDER, 1995, p. 13). No mesmo sentido, afirmam Ribeiro e Arguelhes (2019) que “a judicialização da política se refere à transferência de decisões normativas das arenas majoritárias para o Poder Judiciário” (RIBEIRO; ARGUELHES, 2019, p. 9).

A partir da definição apresentada por Tate e Valinder (1995) e Ribeiro e Arguelhes (2019), nos deteremos à ideia de “transferência do poder de decisão”. Essa transferência, como se verá adiante, possui amparo legal e ocorre por diferentes motivações e visões dos atores políticos envolvidos. Destaca-se aqui uma transferência abrangente, não caracterizada pelo fato de o Poder Judiciário ter sido provocado a resolver uma demanda política controversa amparado na competência a ele atribuída; mas sim, a própria transferência de competência ao Poder

---

<sup>20</sup> A judicialização da política diferencia-se do ativismo judicial. Adota-se aqui o entendimento do ministro Luís Roberto Barroso. Assim, o ativismo judicial é “uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance” (Barroso, 2012, p. 25). O Poder Judiciário acaba intervindo de forma mais clara e mais ativa na atuação e/ou inércia dos demais poderes, utilizando-se do pretexto de garantir e cumprir os valores constitucionais.

Judiciário para resolver demandas políticas no âmbito eleitoral – como o que ocorreu, em grande parte, com a criação da Justiça Eleitoral, uma judicialização da política *lato sensu*. Naquela ocasião, o Poder Judiciário passou a controlar e validar os resultados do processo eleitoral, um processo político por excelência.

Antes da criação da Justiça Eleitoral, o poder Legislativo tinha grande influência no processo eleitoral, pois, como se verá a diante, exercia a chamada Verificação de Poderes e, assim, validava os resultados das urnas. Hoje, essa validação é feita pelo Poder Judiciário na estrutura da Justiça Eleitoral. Note-se que a transferência de direitos de tomada de decisão não é total, pois embora o órgão eleitoral brasileiro (Justiça Eleitoral) exerça o *rule making*, ou seja, elabore regras e normas, há certas limitações uma vez que, como determina a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 22, compete privativamente à União legislar sobre direito eleitoral.<sup>21</sup>

Assim, conforme os conceitos de Tate e Valinder (1995) e Ribeiro e Arguelhes (2019), somados à estrutura de governança eleitoral já destacada por Marchetti (2008) e Barreto (2015), dentre outros, percebe-se que a criação e estruturação da Justiça Eleitoral colaborou positivamente para a observação da judicialização da política no cenário brasileiro já que, com a Justiça Eleitoral, criou-se um ramo no Poder Judiciário com competência constitucional de decisão direta no processo político, especificamente, no processo político eleitoral.

Pilar Domingo, que também procurou apresentar o conceito da judicialização da política, destacou o fato de que diversos atores políticos veem como vantagem recorrer aos tribunais para proteger ou promover os seus interesses, ou seja, suas posições políticas (DOMINGO, 2009). Essa estratégia também é destacada por Brandão (2013) tendo como referência a utilização de ADIns por partidos políticos com ideologias diferentes, em governos também diferentes ideologicamente. Diz o pesquisador:

O uso do controle de constitucionalidade por partidos de oposição é claramente comprovado por números: enquanto no governo Fernando Henrique Cardoso os partidos de esquerda (oposição) foram responsáveis por 63,3% das ADIs, e os de direita (que compunham a ‘base aliada’), por 18,9%; com a eleição de Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva para a presidência a relação se inverteu: os partidos de esquerda, agora no governo, propuseram 6% das ADIs, ao passo que os partidos de direita ajuizaram 73% das ADIs do período (BRANDÃO, 2013, p. 206).

---

<sup>21</sup> Constituição Federal de 1988, art. 22: “Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho [...]”.

Esses dados mostram uma oposição política acionando os tribunais em busca da defesa de seus interesses, de suas posições políticas. Porém, quais interesses são esses? Da Ros (2007) destaca que, por vezes, “o tribunal é acionado não para resolver um conflito entre dois atores políticos de igual poder, mas sim, como *ultima ratio* de uma oposição que não possui instrumentos para barrar as políticas majoritárias” (Da Ros, 2007, p. 97). Tate e Valinder (1995) já haviam destacado esse movimento identificando que “as oposições políticas frequentemente judicializam a política ao tentar usar o tribunal para assediar e obstruir governos [...]” (TATE; VALINDER, 1995, p. 31). No mesmo sentido, Taylor (2008) destaca que as buscas ao Judiciário pela oposição são estratégias políticas para retardar ou impedir que decisões políticas sejam implementadas, apesar do claro reconhecimento de que esse recurso não tenha qualquer base jurídica.

Percebe-se assim, que as motivações para acessar o Judiciário podem variar e a relação custo-benefício pode revelar a estratégia dos atores políticos que buscam judicializar a política. Os custos econômicos e jurídicos, por vezes, mostram-se menos relevantes do que os benefícios políticos que a exposição pode trazer, uma vez que a visibilidade midiática traz um novo palanque para que atores políticos possam difundir seus posicionamentos políticos (DOTAN; HOFNUNG, 2005).

O fato de atores políticos entenderem como vantajoso recorrer aos tribunais para proteger ou promover seus interesses fica evidenciado no presente trabalho com os dados encontrados que serão apresentados mais adiante. Ressalta-se que a busca pelo Judiciário não foi só dos proponentes de AIRCs, interessados em retirar concorrentes da disputa eleitoral, mas também dos próprios impugnados, que, por vezes, judicializaram contra as decisões que lhes eram desfavoráveis, e do Ministério Público no desempenho de suas atribuições constitucionais. Em certa medida, a atuação dos membros do MP pode colocá-los em evidência, tanto dentro da instituição quanto na mídia, projetando-os politicamente, o que pode lhes trazer benefícios futuros, seja institucionalmente, seja politicamente.

Graeff e Barreto<sup>22</sup> (2017) também apresentaram um conceito de judicialização focando o exercício atípico do Judiciário e destacam que o processo político-eleitoral é sensível à judicialização da política. Essa sensibilidade se observa pelo fato de que a judicialização da política no processo eleitoral tem potencial de alterar tanto a oferta de candidatos (ao apreciar as contestações aos registros de candidaturas, por exemplo) quanto o quadro de representantes

---

<sup>22</sup> Para os autores, a judicialização da política é “o processo em que o Poder Judiciário expande sua competência, exercendo papéis que a priori não seriam incluídos em suas funções típicas, influenciando, dentre outras áreas de abrangência da sociedade, o processo político-eleitoral” (Graeff & Barreto, 2017, p. 102).

eleitos e exercendo seus mandatos (ao apreciar práticas dos candidatos durante o processo eleitoral em si, como a prática de abuso de poder econômico e a captura ilícita de sufrágio).

Percebe-se que há, nos conceitos apresentados por Tate e Valinder (1995), Pilar Domingo (2009), Graeff e Barreto (2017), além de outros que aqui não foram diretamente citados,<sup>23</sup> um ponto convergente e central: a expansão da atuação do Poder Judiciário. E por que isso tem sido possível? Inicialmente, destaca-se que essa expansão tem uma forte relação com os dispositivos constitucionais de cada país, ou seja, com as diferentes experiências de constitucionalismo vivenciadas nas diversas democracias. Pode-se afirmar que a expansão da atuação do Poder Judiciário “é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política [...]” (BARROSO, 2012, p. 25).

Nesse sentido Badinter e Breyer (2003) destacaram:

Para que o judiciário [...] estenda seu poder a domínios antes reservados a outras forças, é preciso que ele tenha sido instituído como tal e dotado de competências que lhe permitam solucionar conflitos políticos e sociais. A decisão que emprestou autoridade ao judiciário a fim de dirimir tais conflitos não foi, na origem, tomada pelo juiz, mas pelo político (BREYER; BADINTER, 2003, p. 24, tradução nossa).

Assim, é possível assegurar, para além das críticas direcionadas ao fenômeno,<sup>24</sup> que “a atuação do Judiciário na arena política não é, pois, uma distorção institucional, mas legítima, uma vez que decorre dos imperativos de garantia dos direitos fundamentais” (VERBICARO, 2008, p. 391). Nessa linha de entendimento, Streck (2016) afirma que “a judicialização é contingencial. Ela depende de vários fatores que estão ligados ao funcionamento constitucionalmente adequado das instituições” (STRECK, 2016, p.724). Portanto, entende-se que a judicialização da política é um fenômeno institucional, suportado pelos princípios e garantias constitucionais, onde o legislador traçou as condições que possibilitaram que os juízes e magistrados (o Poder Judiciário) fossem lançados no papel de protagonistas no cenário político; ou seja, foi o legislador que estabeleceu as condições para a judicialização da política.

Tate e Valinder (1995) apresentam algumas condições que facilitam a expansão do Poder Judicial. Vale destacar que muitas dessas condições encontram-se positivadas em textos constitucionais de diversos países. Afirmam os autores:

<sup>23</sup> Para outros trabalhos que conceituam a judicialização da política, ver: CASTRO, 1997; VIANNA ET AL, 1999.

<sup>24</sup> Sobre críticas à judicialização da política, ver: Maia (2010); Espíndola Araújo & Ximenes (2019); e Espíndola (2015).

A presença de democracia, um sistema de separação dos poderes, uma política de direitos, um sistema de grupos de interesse e uma oposição política consciente de meios judiciais para atingir o seu interesse, partidos fracos ou coligações governamentais frágeis [...] e a delegação aos tribunais de autoridade para tomada de decisão em determinados domínios políticos, tudo contribui para a judicialização da política (TATE; VALINDER, 1995, p. 33, tradução nossa).

Os autores afirmam ainda que “parece altamente improvável que a judicialização possa prosseguir muito longe na ausência dessas condições” (TATE; VALINDER, 1995, p. 33, tradução nossa). Porém, mesmo na presença de todas essas condições, a judicialização não é garantida, pois exige-se que os juízes tenham atitudes adequadas e preferências ou valores políticos que os impulsionem a agirem e decidirem no campo político. Essa característica atribuída aos juízes é de fácil observação no âmbito eleitoral, em função da proximidade com a política que esse ramo do Direito apresenta.

Assim como Tate e Valinder (1995), Verbicaro (2008) também procurou apontar algumas condições facilitadoras da judicialização da política, especificamente no Brasil. Dentre elas estão a promulgação da Constituição de 1988; a universalização do acesso à justiça; a Constituição com textura aberta; a estrutura tripartite de organização dos poderes do Estado; a ampliação do espaço reservado ao STF; a permissão, pela Constituição Federal de 1988, para que o Poder Executivo edite Medidas Provisórias; a ampliação do rol dos legitimados ativos a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn); a modificação da base econômica do Brasil; a existência de novas forças sociais; e a hipertrofia legislativa. Percebe-se o destaque que a autora dá ao STF e ao uso de ADIns. Como já destacado, apesar da predominância dessas abordagens nos estudos relacionados à judicialização da política, o fenômeno não é observado apenas no STF e as ADIns não são o único instrumento para a judicialização da política.

Ferejohn (2002) resumiu as causas da judicialização da política a duas. A primeira é “uma crescente fragmentação do poder dentro dos ramos políticos, o que limita sua capacidade de legislar, ou de ser o lugar onde a política é efetivamente formulada” (FEREJOHN, 2002, p. 55, tradução nossa). Destaca-se que, por vezes, os políticos veem como vantajoso “delegar tacitamente” ao Judiciário a formulação e definições de políticas, assumindo uma inércia legislativa. Com isso, reduzem os riscos de uma imagem negativa para eles próprios e para a instituição a qual pertencem e colaboram com a judicialização da política (HIRSCHL, 2008).

A segunda causa “é a sensação de que os tribunais (pelo menos alguns tribunais) podem ser confiáveis para proteger uma ampla gama de valores importantes contra o abuso político



potencial” (FEREJOHN, 2002, p. 55, tradução nossa). Percebe-se nessa segunda causa o elemento confiança. Novamente, volta-se a esse elemento, o qual mostra-se relevante na análise do fenômeno da judicialização da política, pois explica, em parte, o movimento social em direção ao Poder Judiciário e aos tribunais; “o muro das lamentações do mundo moderno” (GARAPON, 2001, p. 123).

Segundo Hirschl (2008), estudos empíricos mostram que os tribunais superiores nacionais, na maioria das democracias constitucionais, possuem grande legitimidade pública e apoio se comparados a outras instituições políticas. Nesse sentido, Tate e Valinder (1995) destacam:

quando o público e líderes de grupos de interesse e de organizações sociais importantes consideram que as instituições majoritárias estão imobilizadas, só atendem ao próprio interesse, ou mesmo são corruptas, não é surpreendente que aceitem a transferência de poderes políticos ao Judiciário, que tem reputação de expertise e retidão, possuindo igual ou maior legitimidade que os administradores públicos e os legisladores. Na verdade, tal tendência deve apenas ocorrer quando se reputar que as instituições judiciais têm maior respeito e legitimidade do que outros entes governamentais (TATE; VALINDER, 1995, p. 30-31).

Os entendimentos trazidos por Hirschl (2008) e Tate e Valinder (1995) colaboram para o entendimento sobre a crescente busca ao Judiciário para defesa de direitos e interesses. Ainda nesse sentido, Schwartz (1966) destaca que a capacidade do Judiciário de intervir, ou estar mais presente na vida política de uma sociedade, está diretamente ligada ao grau de importância e credibilidade que a população deposita nessa instituição. Isso reforça a importância da confiança e credibilidade no Poder Judiciário e como essas colaboram para que se possa observar a expansão que se verifica hoje.

Diante do que foi exposto, conclui-se que a judicialização da política é um conceito muito mobilizado e diversificado na literatura especializada, e trata do protagonismo político do Poder Judiciário (TATE; VALINDER, 1995; VIANNA et al., 1999; RIBEIRO; ARGUELHES, 2019), especificamente dos tribunais constitucionais, que, no caso brasileiro, é o STF (CASTRO, 1997; TAYLOR, 2008; CARVALHO, 2009; DA ROS, 2017). É um termo bastante amplo, com múltiplos sentidos (KOERNER; MACIEL, 2002) e alcança diferentes dimensões do direito. Ainda que possa ser complexo definir o que é um tema político, ou predominantemente político, parece que a judicialização de alguns temas, por sua natureza, traz consigo a judicialização da política. Como exemplo desses temas estão os que envolvem o

destino político de eleitores, de candidatos, de líderes políticos e/ou de partidos (HIRSCHL, 2008); ou seja, aqueles relacionados à dimensão eleitoral.

### **1.2.2- A judicialização da política no âmbito eleitoral**

Em 2021, tramitou no Congresso Nacional brasileiro um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) objetivando uma reforma eleitoral já para as eleições de 2022. Araújo e Ximenes (2019) destacam que “a cada reforma da legislação político-partidária, a democracia experimenta uma crescente judicialização da disputa política” (ARAÚJO; XIMENES, 2019, p. 427) . O argumento também é defendido por Marchetti (2008) ao afirmar que “a busca pelo TSE aumentou logo após a conclusão de um ciclo que reformou a base legal da competição político-partidária no Brasil” (MARCHETTI, 2008, p. 887). Dessa forma, com a conclusão da reforma eleitoral de 2021, espera-se um novo ciclo de aumento da judicialização da política na esfera eleitoral, assim como ocorreu por ocasião da edição da Lei da Inelegibilidade, Lei dos Partidos, Lei das Eleições, e Lei da Ficha Limpa (ARAÚJO; XIMENES, 2019).

Cortez e Marchetti (2009) afirmam que “o debate sobre a judicialização da política é uma discussão sobre perspectivas conceituais e estratégias analíticas visando à mensuração do poder judiciário na determinação da forma e dos resultados do processo político” (MARCHETTI; CORTEZ, 2009, p. 426). Seja por perspectivas conceituais, seja por estratégias analíticas, fato é que a literatura tem apresentado dados que demonstram a crescente judicialização da política no âmbito eleitoral e seus desdobramentos políticos e sociais.

Nesse sentido, Espíndola (2015) afirma que “de 2000 até 2010, foram mais de mil candidaturas eleitas, no Brasil, que sucumbiram ao crivo invalidatório judicial da vontade das urnas” (ESPÍNDOLA, 2015, p. 276), incluídas as candidaturas majoritárias (objeto de análise nesta pesquisa) e proporcionais (as quais não se analisam nesta tese). O autor, um dos críticos à intervenção do Poder Judiciário e da judicialização da política, alertou sobre as eleições de 2012 e disse:

esse número de invalidações tende a ser maior do que nas eleições municipais anteriores, não só por causa da lei ficha limpa [...]. Mas porque as candidaturas, partidos e coligações já contam, de certa forma, com a justiça eleitoral como sendo o ringue para o ‘segundo round’ da luta política (ESPÍNDOLA, 2015, p. 277).

Os dados trazidos por Espíndola (2015) em relação às eleições entre 2000 e 2010 e a suposição feita por ele em relação às eleições de 2012, a qual se confirmou,<sup>25</sup> demonstram que a atuação do Poder Judiciário no âmbito eleitoral chega a tutelar o eleitor na escolha dos governantes/representantes. Essa tutela ocorre, geralmente, por cassação de registros de candidaturas (ponto central da análise feita nesta tese) ou por cassação dos mandatos eletivos. Isso dá uma dimensão da judicialização da política na esfera eleitoral no Brasil.

Quando se fala em judicialização da política no âmbito eleitoral, fala-se da atuação do Poder Judiciário, especificamente da Justiça Eleitoral, na resolução de litígios e na definição e interpretação das regras da competição eleitoral. Discutem-se aqui dois aspectos dessa judicialização: 1) o aumento de processos relacionados à disputa eleitoral e; 2) a definição e (re)interpretação de normas e regras do processo político eleitoral. A literatura nacional especializada analisa esses dois aspectos e tende a concentrar-se na atuação do TSE enquanto órgão cúpula da Justiça Eleitoral. A presente pesquisa segue essa tendência de análise. No entanto, convém destacar que algumas questões relacionadas à judicialização da política, no âmbito eleitoral, acabam sendo apreciadas pelo STF, por meio de recursos extraordinários que alegam questões constitucionais.<sup>26</sup>

Em relação ao aumento de processos relacionados à disputa eleitoral, vale destacar que ele não é propriamente um fenômeno jurídico, mas social, conforme dito por Garapon (1999), incluindo assim, a dimensão política. Antes de entender o Judiciário como ator político, ele é entendido como um ator social; um local onde demandas e queixas sociais são acolhidas. Dessa forma, o aumento do número de processos mostra um movimento social em busca de efetivação de direitos e não do judiciário buscando as demandas sociais. No entanto, isso não invalida a variável como parâmetro de medição da judicialização da política no âmbito eleitoral.

Araújo e Ximenes (2019) pesquisaram o papel do STF<sup>27</sup> no contencioso eleitoral e relacionaram os recursos extraordinários decorrentes do direito eleitoral e a judicialização da política. Os autores alegam que “de acordo com o levantamento da FGV Rio, foram interpostos 1.025 recursos extraordinários contra acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral entre os anos de 2012 e 2016. Desse total, 840 transitaram em julgado após decisão do Supremo Tribunal

---

<sup>25</sup> No site do TSE, na seção de calendário das eleições suplementares (<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares>) percebe-se que as ocorrências aumentaram no ciclo de 2012 em relação aos ciclos eleitorais anteriores, um indicativo do aumento das invalidações das urnas e determinação de novas eleições para o executivo municipal.

<sup>26</sup> Constituição Federal de 1988. Art. 102: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição [...]”.

<sup>27</sup> Embora o foco deste trabalho esteja no TSE, entende-se que decisões deste tribunal, por força constitucional, são apreciadas no STF, dando assim uma medida da judicialização da política no âmbito eleitoral.

Federal” (ARAÚJO; XIMENES, 2019, p.426). Os dados apresentados pelos referidos autores mostram, de forma clara, o quanto as questões eleitorais têm sido judicializadas nos últimos anos, indo até às últimas instâncias recursais. Ainda sobre esse aumento de processos eleitorais no STF, indicaram os autores:

De 1998 a 2000, os processos autuados saltaram de 18 para 97 – o que significa um aumento de 438%. Após uma queda em 2001 [...], este número voltou a crescer em 2003, quando foram registradas 139 autuações em direito eleitoral e processo eleitoral, e 2004, quando foram 188. Em 2005, não obstante uma queda para 168 [...]. A explicação para o salto percebido de 1998 a 2005 está na **Lei das Eleições** (...). Em seguida, percebe-se um incremento no intervalo entre 2006 e 2008, quando o número de autuações salta de 108 para 329 processos eleitorais – muito provavelmente devidos às novas regras de propaganda e financiamento eleitorais instituídas **pela Lei nº 11.300** e às eleições gerais de 2007. Após 2009 e 2010, quando as autuações decrescem para 190 e 182, há um crescimento constante na demanda junto ao Supremo Tribunal Federal: 228 em 2011, 239 em 2012, 360 em 2013 até chegar ao recorde de 460 ações em 2014. Por detrás dessa escalada dos processos eleitorais não há outra explicação que a **Lei da Ficha Limpa**, que sacramentou a judicialização da disputa política (ARAÚJO; XIMENES, 2019, p. 433-434, grifo nosso).

Os dados apresentados e os destaques feitos na citação acima reforçam a ideia de que, após alterações nas legislações político-eleitorais, há uma tendência de aumento da judicialização da política evidenciada pelo aumento do número de processos autuados no TSE (dentre eles os RESPEs das AIRCs, objetos de análise nesta pesquisa) e no STF. Destacam ainda Araújo e Ximenes que de 1990 a 2016, foram 3.712 processos autuados no STF decorrentes de questões relacionadas às eleições, o que mostra o quanto o referido tribunal tem sido visto como alternativa para soluções de demandas eleitorais para além da Justiça Eleitoral, ou seja, para além do TSE. Dessa forma, afirmam os referidos autores que “o Supremo Tribunal Federal é cada vez mais instado pelos candidatos a intervir na disputa eleitoral, assim prolongando o chamado ‘terceiro turno’” (ARAÚJO; XIMENES, 2019, p. 425) e procurando modificar os resultados das urnas.

Vale frisar que esse fenômeno não é exclusividade do Brasil. Hirschl (2008) afirma que “tribunais constitucionais em mais de 25 países foram chamados a determinar o futuro político de líderes proeminentes” (Hirschl, 2008, p. 100, tradução nossa). Salienta ainda o referido autor que os tribunais se tornaram os decisores finais nas disputas relacionadas aos resultados de eleições nacionais, como, por exemplo, em Taiwan (2004), Porto Rico (2004), Ucrânia (2005), Congo (2006), Itália (2006) e México (2006) (HIRSCHL, 2008).

Retornando ao cenário brasileiro, o comportamento de busca pelo STF por parte de atores políticos no que se refere às questões eleitorais apresenta íntima relação com as condições facilitadoras da judicialização da política apresentadas anteriormente. Dentre essas condições destacam-se: uma oposição política consciente de meios judiciais para atingir seu interesse (TATE; VALINDER, 1995), a universalização do acesso à justiça e a ampliação do espaço reservado ao STF (VERBICARO, 2008).

Marchetti (2008) também destaca o crescimento da judicialização da política no âmbito eleitoral, porém, diferentemente de Araújo e Ximenes (2019), o autor apresenta dados de processos que tramitaram no TSE e afirma:

Ao longo da primeira metade dos anos 1990, os processos distribuídos e julgados não ultrapassavam as centenas. A partir da segunda metade dos anos 1990, esses processos passaram a ser milhares e, pelo que a tendência aponta, continuarão a crescer. Somente em 2006, ano de eleições para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais, foram cerca de sete mil processos distribuídos (MARCHETTI, 2008, p. 887).

Andrade Neto (2010) destaca que a Justiça Eleitoral é um terreno fértil para a judicialização da política em função de sua natureza institucional. Diz o pesquisador:

A instituição guarda algumas características que parecem contribuir para as denúncias de judicialização da política contra ela dirigidas. Primeiro, porque a própria esfera de disputa político-partidária e os agentes e condutas nela situados são o objeto das deliberações judiciais, o que, em si, torna difícil separar a jurisdição eleitoral da política (ANDRADE NETO, 2010, p. 114).

Em relação à primeira característica apresentada por Andrade Neto (2010), Marchetti (2014) destaca que “a via judicial pode ser tomada como arma para maximizar o número de votos por meio de uma estratégia que considera a Justiça Eleitoral como mais um palco no cenário competitivo” (MARCHETTI, 2014, p. 101). Em outras palavras, competidores políticos consideram que disputas judiciais podem fazer parte da estratégia política eleitoral para alcançar o resultado esperado em uma eleição e, por isso, “tribunais [...] são frequentemente solicitados a decidir sobre a aprovação ou desqualificação de partidos políticos e candidatos, ou sobre a validade das listas de eleitores” (HIRSCHL, 2008, p. 100, tradução nossa). Assim, a propositura de ações como as AIRCs, por partidos e/ou candidatos, constitui, antes de um dever com a democracia, já que evita que candidatos não legitimados se tornem representantes do povo, é uma estratégia política que procura retirar da disputa eleitoral concorrentes que se enquadram em causas de inelegibilidades.

Em relação à definição e (re)interpretação de normas e regras do processo político eleitoral, Marchetti (2008) afirma que “desde 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) vêm interpretando a legislação eleitoral com um perfil mais arrojado. Essas interpretações produziram alterações profundas nas regras de competição político-partidária” (MARCHETTI, 2008, p. 4); ou seja, a competição eleitoral tem sido marcada pela judicialização da política. Essa interpretação arrojada tem promovido o que Andrade Neto (2017) chamou de mutação legal, definida pelo autor como a “mudança da norma infraconstitucional, ou legal, sem alteração textual formal, [...] é fruto da atividade dos intérpretes” (ANDRADE NETO, 2017, p. 70). Trata-se de uma analogia ao conceito de mutação constitucional, conforme o próprio autor. Dessa forma, não se trata de mudança do texto da legislação infraconstitucional, mas de sua interpretação<sup>28</sup>.

Esse aspecto da judicialização da política no âmbito eleitoral tem relação direta com o nível *rule making* da governança eleitoral e, dessa forma, com o poder normativo da Justiça Eleitoral. Marchetti (2011) afirma que “o quadro normativo da competição eleitoral é todo ele definido nesse nível, e envolve o texto constitucional, o código eleitoral e toda a legislação ordinária que define, por exemplo, quem pode votar e quem pode ser votado”(Marchetti, 2011, p. 4). A interpretação do quadro legislativo decorre do poder normativo atribuído à Justiça Eleitoral e dá espaço à judicialização da política nessa esfera do direito. Assim, concorda-se com Graeff e Barreto (2017): o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil favorece a judicialização das regras político-eleitorais.

O poder normativo da Justiça Eleitoral é “a prerrogativa de interpretar o ordenamento jurídico-eleitoral, de estabelecer o alcance e o de definir o sentido da vontade normativa proclamada pelo Estado em matéria eleitoral” (PINTO, 2008, p. 114). Assim, quando o TSE, por exemplo, interpretando o art. 6º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)<sup>29</sup> sobre as possibilidades de coligações, editou uma Resolução,<sup>30</sup> ele expôs sua interpretação, valendo-se

---

<sup>28</sup> Neste caso, esta interpretação arrojada pode representar uma verdadeira interferência, ou seja, uma atuação indevida, o que leva ao debate sobre a atuação do Judiciário: interferência ou controle institucional previsto na Constituição?

<sup>29</sup> No Art. 6º da Lei nº 9.504/1997 lia-se: “É facultado aos Partidos Políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os Partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”. A partir desse dispositivo infraconstitucional, foi feita a seguinte consulta: “pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República), visando à eleição de Governador de Estado da Federação? ”

<sup>30</sup> A Resolução TSE nº 20.993, no seu art. 4º, § 1º, dizia: “Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderá formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial”.

da prerrogativa que lhe é atribuída, ou seja, de sua função normativa. Na Resolução, motivada pela Consulta nº 715/2002 feita pelo PDT, o TSE determinou que os partidos políticos deveriam, se desejassem fazer coligações a nível estadual, manter a simetria da aliança a nível nacional.

Outro caso que mostra a judicialização da política no âmbito eleitoral sob o aspecto da definição e (re)interpretação de normas e regras do processo político eleitoral iniciada por uma consulta ao TSE é a fidelidade partidária. A consulta foi formulada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), que depois passou a ser chamado de Democratas (DEM),<sup>31</sup> em relação ao artigo 108 do Código Eleitoral.<sup>32</sup> Naquela ocasião, instituiu-se, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra da fidelidade partidária. Ficou definido que, se um candidato deixasse o partido pelo qual foi eleito após as eleições proporcionais sem justa causa, perderia o mandato, já que ele pertence ao partido, e não ao candidato.

Por fim, outro exemplo de judicialização da política no âmbito eleitoral que impactou o processo eleitoral mais recentemente foi a Lei da Ficha Limpa. Araújo & Ximenes (2019) destacam esse impacto e analisam os recursos, em matéria eleitoral, que chegaram ao STF após a edição da Lei da Ficha Limpa. Destacam os autores que, em 2010, foram 182 recursos e, em 2014, foram 460: um aumento de mais de 250%. Concluem que a Lei da Ficha Limpa sacramentou a judicialização da disputa política no âmbito eleitoral. Vale destacar que a lei surgiu por iniciativa popular. Após seguir o trâmite legislativo, foi promulgada em 4 de junho de 2010.

Uma questão inicialmente judicializada da Lei da Ficha Limpa foi o período de sua aplicação. O então senador Arthur Virgílio, do PSDB, e outros parlamentares apresentaram consultas ao TSE. Buscavam saber se a referida lei já valeria para as eleições de 2010 que ocorreriam em outubro daquele ano. A dúvida relacionava-se ao artigo 16 da Constituição Federal,<sup>33</sup> que estabelece o princípio da anualidade eleitoral.<sup>34</sup> Na resposta, o TSE decidiu que a Lei da Ficha Limpa valeria para as eleições de 2010, não sendo necessário observar o princípio

---

<sup>31</sup> O DEM fundiu-se ao PSL em 2021 – a aprovação da fusão ocorreu em 2022 – e hoje é o partido União Brasil.

<sup>32</sup> A consulta nº 1.398/2007 perguntava: “Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”

<sup>33</sup> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

<sup>34</sup> Também chamado de princípio da anualidade em matéria constitucional, princípio da anterioridade eleitoral, princípio da antinomia eleitoral ou anterioridade constitucional em matéria eleitoral, esse princípio assenta uma exigência da predeterminação das regras da disputa eleitoral com um ano de antecedência, visando dar estabilidade ao processo. Destaca-se que se trata de lei em sentido amplo, que inova o ordenamento jurídico. Excluem-se desses casos as Resoluções, que visam regular a execução das leis.

da anualidade eleitoral, pois, na interpretação dos ministros da Corte Eleitoral, ela não trazia mudanças ao processo eleitoral, ou seja, não alterava as regras já definidas.

Os exemplos aqui apresentados dão uma noção da judicialização da política no âmbito eleitoral, já que o TSE definiu, por meio de Resoluções, sua interpretação de normas e regras do processo político eleitoral, inclusive normas constitucionais, como no caso do artigo 16 da Constituição Federal. Alguns trabalhos buscam analisar determinadas alterações e inovações interpretativas de normas e regras eleitorais como Marchetti (2008) e Zauli (2011). Basicamente, analisam as atuações do TSE e do STF na análise e definição dos seguintes temas: cláusula de desempenho (2006); verticalização das coligações (2002); limitação do número de vereadores (2004); fundo partidário (2007); fidelidade partidária (2007); e Lei da Ficha Limpa (2010).

Assim, percebe-se que a Justiça Eleitoral, especialmente, o TSE, tem sido cada vez mais um palco do fenômeno da judicialização da política no âmbito eleitoral. Nesse contexto institucional se apresentam questões regulatórias do processo eleitoral e questões decisórias, como no caso das AIRCs. Tanto a propositura das AIRCs quanto a interpretação da legislação nas decisões sobre essas ações mostram um reflexo da judicialização da política no âmbito eleitoral. Portanto, pensar na governança eleitoral, especialmente, na governança eleitoral brasileira e pensar nas condições em que essa governança favorece a judicialização da política no âmbito eleitoral colabora para compreensão das AIRCs e sua utilização como instrumento político para afastar concorrentes. A partir das considerações feitas neste capítulo, é oportuno analisar a Justiça Eleitoral brasileira, instituição da governança eleitoral que analisa e decide sobre as AIRCs propostas.



## 2. A JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL

O ano de 2022 é, de acordo com o calendário político brasileiro, um ano dito eleitoral. Ocorreram eleições gerais no Brasil para escolher o presidente da República e seu vice; governadores de estado e seus vices; senadores; deputados federais e deputados estaduais. Foi uma atividade de grande logística que envolveu muitos funcionários, voluntários, equipamentos, recursos e outras entidades, como as Forças Armadas. Tudo isso coordenado pelo órgão de governança eleitoral brasileira, a Justiça Eleitoral.

Porém, a Justiça Eleitoral nem sempre existiu e, como destacado por Teresa Sadek, “sua criação representa um divisor de águas na história das eleições brasileiras” (SADEK, 1995, p. VI), tendo sido uma tentativa de moralizar o processo eleitoral até então marcado por fraudes, manipulações e corrupções eleitorais. Essa moralização constituía uma das reivindicações do movimento revolucionário de 1930 diante da realidade política e eleitoral que se instalara na sociedade brasileira (SADEK, 1995). A realidade de fraudes, manipulações e corrupções eleitorais, antes de 1930 e mesmo depois, até o golpe de 1964 foi atestada por diversos trabalhos – que, aliás, continuam a ser produzidos – os quais colaboram para análise e compreensão daquele período e das características que marcaram a história eleitoral brasileira (SADEK, 1995; NICOLAU, 2004; VALENTE NETO, 2004; VALE, 2009; CADAH, 2012; NICOLAU, 2012; LEAL, 2012; BARRETO, 2015).

Vitor Nunes Leal (2012), em sua obra, *Coronelismo, enxada e voto*, traz uma análise da dinâmica eleitoral no Brasil no período da Primeira República e afirma que “a corrupção eleitoral tem sido um dos mais notórios e enraizados flagelos do regime representativo no Brasil (LEAL, 2012, p. 118). Outro pesquisador que analisa o período histórico anterior a 1930 é Lucas Queija Cadah, o qual afirmou que a eleição era um “processo [que] envolveria diversas características, todas faces de um mesmo fenômeno: coação sobre o eleitor, fraude eleitoral, a violência contra a oposição e o governismo” (CADAH, 2012, p. 28). A definição revela práticas que marcaram a história do Brasil e que ainda hoje ecoam no processo eleitoral brasileiro, sob diferentes formas, como a assédio eleitoral de empregadores, a propagação de *fake news*, dentre outras.

O processo eleitoral brasileiro era, ainda, acometido por outro problema: a possibilidade de manipulação eleitoral nas Casas Legislativas. Teresa Vale destaca que um deles “era a ‘degola’”. Esta prática ocorria quando a Comissão de Verificação de Poderes do Legislativo federal, ou estadual (dependendo da eleição), não reconhecia o resultado da eleição de um

candidato,<sup>35</sup> e assim, não dava posse ao mesmo” (VALE, 2009, p. 48). Dessa forma, o resultado das urnas muitas vezes não era respeitado, ou seja, a vontade dos eleitores não era reconhecida e os candidatos eleitos não tomavam posse, o que desmotivava e desinteressava a participação política dos cidadãos.

Assim, constata-se que “propostas de sistemas eleitorais mais representativos e a exigência de ‘verdade eleitoral’ remontam à Independência, percorrendo todo o período imperial e a chamada República Velha” (SADEK, 1995, p. VI). Isso mostra quão enraizada a prática de corrupção eleitoral, que burla e distorce não só as regras eleitorais, mas também o próprio sistema eleitoral, encontra-se na história eleitoral brasileira. Porém, acredita-se que, da mesma forma, está enraizada a luta para combater essa corrupção e a tentativa de aprimorar o sistema eleitoral, o que varia conforme os períodos de confiança no sistema vigente. Foi nesse contexto que a Justiça eleitoral foi criada.

Sendo a Justiça Eleitoral o órgão de governança eleitoral no caso brasileiro, e, conseqüentemente, quem enfrentará e decidirá sobre as questões relacionadas às AIRCs e seus recursos (especialmente os RESPEs), mostra-se imperiosa uma análise dessa instituição para a fundamentação teórica da presente tese. A análise da Justiça Eleitoral permitirá: 1) compreender sua importância para o desenvolvimento da democracia brasileira; 2) analisar suas características enquanto órgão da governança eleitoral e como essas características têm contribuído para sua atuação; 3) entender suas atribuições e poderes, o que a vincula estreitamente ao objeto desta tese: as impugnações de registros de candidaturas.

Como era a validação do processo eleitoral antes da Justiça Eleitoral? Como tem sido a trajetória e a atuação da Justiça Eleitoral desde sua criação até hoje? Qual a estrutura da Justiça Eleitoral? A Justiça Eleitoral é um agente contramajoritário e ilegítimo para mudar o resultado das urnas? Como a Lei da Ficha Limpa tem impactado a atuação da Justiça Eleitoral? Essas são questões que se pretende responder neste capítulo que, para tanto, está estruturado em três seções. Na primeira, serão apresentados aspectos relacionados à administração e ao controle do processo eleitoral, situando a Justiça Eleitoral nesse contexto. Na segunda seção, serão apresentadas as características, as funções e a estrutura da Justiça Eleitoral para melhor compreensão da forma como as AIRCs são processadas nesse ramo do Poder Judiciário. Por fim, na última seção, será discutida a ideia de que a Justiça Eleitoral funciona como um agente contramajoritário e sua legitimidade para tomar essas decisões. Discutir-se-á também a Lei da Ficha Limpa no contexto de atuação da Justiça Eleitoral.

---

<sup>35</sup> Naquele período, não eram admitidas candidaturas de mulheres.

## 2.1- Administração e Controle do Processo Eleitoral antes da Justiça Eleitoral

Devido a sua importância e complexidade, compreende-se que há a necessidade do desenvolvimento de formas de administração e controle do processo eleitoral. Quem organiza suas etapas? Quem fiscaliza o cumprimento das normas eleitorais de forma a garantir que o processo seja justo? Quem confere legitimidade a ele e, conseqüentemente, aos eleitos, para agirem como representantes do povo? Respostas a essas e outras questões definem a forma de administração do processo eleitoral que determinado Estado adota em determinado momento. Ao analisar a história eleitoral do Brasil e de outros países, percebe-se que existem basicamente duas formas de administração e controle do processo eleitoral: a Verificação dos Poderes e a Jurisdicional.

Na Verificação dos Poderes é dada ao Poder Legislativo a atribuição de controlar o processo eleitoral e validar, no sentido de confirmar ou ratificar, os resultados das urnas. Já na forma de controle Jurisdicional é o Poder Judiciário que assume a atribuição de controlar e validar os resultados (VALE, 2009). A segunda forma é a adotada no Brasil desde a criação da Justiça Eleitoral e será melhor analisada mais adiante. Nesta seção, analisar-se-á a Verificação de Poderes, vigente antes da criação da Justiça Eleitoral.

A análise da administração e do controle do processo eleitoral mostra-se importante, pois apresenta-se para além de uma mera descrição procedimental. Conhecer a autoridade responsável e o mecanismo utilizado para esse fim, ou seja, conhecer o gerenciamento do sufrágio, ajuda a compreender como essas autoridades podem influenciar e alterar o modo de funcionamento do processo eleitoral, assim como, despertar interesse ou desinteresse dos eleitores em participar por meio do voto.

Em discurso na Assembleia Constituinte, composta para elaboração da Constituição pós-revolução de 1930, Assis Brasil, deputado federal e um dos revolucionários, expressou-se apresentando a realidade fraudulenta do processo eleitoral – que inclusive fora uma das motivações da revolução – e o entendimento de que a Verificação de Poderes colaborava para sua manutenção:

Não é verdade que, no regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se poder alistar eleitor. [...] Ninguém, pois, tinha certeza de se fazer qualificar, como a de votar. [...] Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto. [...] Uma vez contado o voto, ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Anais do Senado, 1933, Volume II, p. 507, sessão de 21/12/1933.

Quando Assis Brasil disse que “ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa”,<sup>37</sup> referia-se à Verificação de Poderes exercida dentro do Congresso Nacional, sistemática de controle do processo eleitoral vigente até aquele momento. Para esclarecer melhor essa forma de controle do processo eleitoral e sua sistemática, Maria Carmem Cortês Magalhães afirmou que

evidencia-se pelo fato de o Poder Legislativo ter a responsabilidade de verificar e reconhecer os poderes de seus membros, isto é, analisar os diplomas dos deputados quanto ao seu aspecto legítimo e legal, provindo daí o reconhecimento, a proclamação e a posse do deputado na bancada de seu Estado. Era a última instância do sistema eleitoral brasileiro, constituindo-se no momento definitivo de todo o processo de votação, pois seu poder era o de julgamento das eleições ocorridas em todos os distritos eleitorais. Mediante as atas das apurações gerais e demais documentos apresentados à Secretaria da Câmara, julgava-se a validade ou não dos diplomas e permitia-se ou não que o deputado tomasse assento no Plenário. Por conseguinte, afirmamos que tão importante quanto o voto era a Verificação de Poderes na Câmara ou Senado. O voto era o símbolo que legitimava a representação política da Primeira República, mas a sua legalidade estava comprometida com as artimanhas e com o juízo, nem sempre imparcial e ponderado, das “Comissões Verificadoras” de Poderes (MAGALHÃES, 1986, p. 1).

A Verificação de Poderes sofria muitas críticas, como a apresentada pelo deputado Andrada Machado, em sessão realizada em 21 de janeiro de 1845 na Câmara dos Deputados:

antes que tivesse o meu perfeito juízo, fui nomeado quando menos esperava para a comissão de constituição e poderes... Confesso que lançando os olhos sobre as eleições do Ceará, pareceu-me que tal voto popular não existia, tudo quanto havia não era opinião do povo, era, pelo contrário, uma opinião fictícia forjada pelo embuste, e que a cada passo se descobria nela o dedo flexível da fraude, ou o punho cerrado da violência.<sup>38</sup>

Conhecidas as críticas e motivados pelo incômodo que a Verificação de Poderes trazia à sociedade, percebe-se, tanto no discurso de Andrada Machado, quanto no de Assis Brasil, separados por quase um século, que outras formas de controle do processo eleitoral eram pensadas. A forma de controle jurisdicional encontrava resistências e os magistrados não participavam do processo eleitoral, menos ainda com tantas atribuições como hoje se observa.

Diante do impasse sobre quem controlaria e como seria o controle do processo eleitoral, alguns momentos importantes da discussão dessa temática no Congresso Nacional podem ser

<sup>37</sup> Anais do Senado, 1933, Volume II, p.507, sessão de 21/12/1933

<sup>38</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1845, sessão de 21/01/1845)

identificados. Teresa Vale, em sua tese, destaca três considerados relevantes, os quais são apresentados no quadro 5 a seguir. Destaca-se desde já que, embora relevantes, as discussões aqui apresentadas – seja como projeto legislativo ou como proposta de inclusão em projetos que estavam sendo discutidos no Congresso Nacional – não levaram às modificações da sistemática de administração e controle das eleições, pois foram rejeitadas pelo Congresso Nacional.

QUADRO 5: Momentos de discussão sobre as mudanças no controle e administração do processo eleitoral

Momentos	Ano	Propostas
1º Momento: Proposta apresentada pelo deputado federal Francisco Bernardino por ocasião da elaboração da Lei Rosa e Silva	1903	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O alistamento eleitoral para a administração deixaria de ser feito por órgãos municipais e passaria a ser feito por órgãos estaduais.</li> <li>- Esses órgãos estaduais seriam do Judiciário Estadual e não da Administração Pública Estadual.</li> <li>- O Judiciário Estadual que se encarregaria do alistamento não seria da Justiça Comum; seria criado um Judiciário Estadual Especial para as questões eleitorais.</li> <li>- A proposta não envolvia a sistemática de Verificação de Poderes pelas Casas Legislativas.</li> </ul>
2º Momento: Projeto de reforma eleitoral proposto pelo deputado federal Victor de Britto	1914	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferenciava-se do projeto do deputado federal Francisco Bernardino em muitos aspectos, especialmente na sistemática de Verificação de Poderes.</li> <li>- A proposta era delegar a Verificação de Poderes aos magistrados, não mais às Casas Legislativas.</li> </ul>
3º Momento: Trabalhos da Comissão Mista do Congresso Nacional que resultaram na conhecida Lei Bueno de Paiva	1916	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O alistamento eleitoral ficaria sob a responsabilidade do Juiz de Direito, titular da Comarca.</li> <li>- Também seria competência de o Juiz de Direito da Comarca decidir sobre a capacidade eleitoral dos interessados em alistar-se como eleitores.</li> <li>- Ficava mantida a sistemática de Verificação de Poderes pelas Casas Legislativas.</li> </ul>

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Vale, 2009.

De acordo com a pesquisadora e como se vê no quadro 5, o primeiro momento foi em 1903, por ocasião das discussões para elaboração da legislação eleitoral que ficou conhecida como “Lei Rosa e Silva”. Naquela ocasião, o deputado federal Francisco Bernardino propôs a inclusão da magistratura no processo eleitoral, preocupado, especialmente, com as fraudes que aconteciam na fase de alistamento eleitoral (VALE, 2009). Sobre essa importante etapa,

afirmou o deputado: “Os alistamentos, senhores, perderam toda a fé. Os alistamentos são, em geral, imperfeitos, clandestinos, simulados e falsos.”<sup>39</sup>

Em sessão ocorrida em 3 de agosto de 1903, o referido deputado apresentou sua proposta de projeto, substitutivo ao que estava sendo elaborado pela Comissão Especial que havia sido formada para elaborar uma reforma eleitoral. A proposta da comissão era de que o alistamento fosse feito nos municípios. Já a proposta de Francisco Bernardino era que ele fosse feito nos Estados.<sup>40</sup> No entanto, a ideia do deputado não era transferir a responsabilidade do alistamento para a administração estadual, mas para o Judiciário estadual. Ao defender sua proposta, argumentou: “O Congresso Nacional não vai atribuir a execução da lei eleitoral aos governos dos Estados com anuência deles, mas impor a seu próprio arbítrio essa execução aos juízes dos Estados”.<sup>41</sup> A sugestão era que o alistamento fosse feito pelo Judiciário estadual, mas não pela Justiça Comum, mas por um Judiciário Especial para as questões eleitorais.

Senhores, já mostrei que o serviço de alistamento deve ser especial; entendo que deve ser um serviço permanente e contínuo. Para alguns colegas o alistamento só se deve fazer de tempos em tempos, nas vésperas de eleição. Penso, ao contrário [...], partindo do meu ponto de vista, sendo o alistamento um só, e tendo o eleitor, uma vez alistado, o direito de intervir em todas as eleições, do município e do Estado ou federais, como as eleições se sucedem umas às outras sem interrupção [...]. O serviço sendo contínuo e permanente, é mais uma razão para que seja especial. Entendo, senhores, que se devem criar prepostos para esse serviço com caráter e missão verdadeiramente de magistrados [...].<sup>42</sup>

O projeto de Francisco Bernardino recebeu duras críticas e acabou não sendo aprovado, prevalecendo a proposta elaborada pela Comissão. Vale destacar que o envolvimento da magistratura no processo eleitoral não abarcava a validação dos resultados eleitorais. Em seu projeto, havia inclusive uma seção intitulada “Da instrução do Processo de Verificação de Poderes”, onde se lia: “Finda a discussão, o comissário ordenará a remessa dos autos para a Câmara dos Deputados, com o devido e minucioso relatório”, o que indica que sua proposta era de continuidade da sistemática da Verificação de Poderes na validação das eleições.

Embora não tenha sido aprovada, a proposta do deputado federal Francisco Bernardino, mostrou-se relevante para a discussão que se faz nesta tese, pois, de acordo com Vale (2009), foi a primeira vez, na história do Brasil, que houve um projeto que provocasse uma discussão

<sup>39</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1903, Volume III, Apêndice, p. 21, sessão de 4/8/1903.

<sup>40</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1903, Volume III, p. 27, seção de 3/8/1903.

<sup>41</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1903, Volume III, Apêndice, p. 26, seção de 4/8/1903.

<sup>42</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1903, Volume III, Apêndice, p. 29, seção de 4/8/1903.

na Câmara dos Deputados sobre o papel da magistratura no processo eleitoral. Verdade é que muitos já tinham defendido a ideia, mas não a apresentaram em um projeto de reforma eleitoral. Alguns de seus defensores manifestaram-se durante as discussões da proposta de Francisco Bernardino. Entre eles, o deputado João Pandiá Calógeras que afirmou: “Sempre me bati na tribuna para que este alistamento fosse feito perante o juiz de direito...”.<sup>43</sup>

Destaca-se que algumas propostas do projeto de Francisco Bernardino estarão presentes nas atividades atribuídas aos magistrados da Justiça Eleitoral, conforme definições conferidas por ocasião de sua criação anos depois. Isso mostra que essas atribuições não foram pensadas, necessariamente, naquele momento, mas que já vinham sendo elaboradas antes.

O segundo momento relevante na discussão sobre o controle e validação do processo eleitoral, conforme Vale (2009), ocorreu em 1914. Naquele ano, o deputado Federal Victor Britto apresentou um projeto de reforma eleitoral, criticando e reconhecendo que a legislação de 1904 não havia resolvido o problema das fraudes. Disse o deputado:

Protesta-se contra a fraude, brada-se contra os vícios, que tanta vez fazem dos sistemas eleitorais o instrumento com que os partidos fortes estrangulam as livres expansões dos partidos fracos, e transformam o regime representativo em uma farsa vergonhosa, na qual a soberania social aparece a título de figura decorativa, na encenação burlesca das eleições periódicas. Se, voltando os olhos para o nosso país, procuramos conhecer os frutos da lei eleitoral vigente, promulgada em 1904, vemos que tão pronto se revelaram os seus vícios ingênitos, que de todos os lados têm surgido os mais veementes brados em favor de uma reforma saneadora [...].<sup>44</sup>

O projeto de Victor Britto diferenciava-se de Francisco Bernardino em muitos aspectos. No entanto, interessa especialmente o fato de que esse novo projeto deu atenção ao processo de Verificação de Poderes, propondo uma mudança na sistemática de controle e validação do processo eleitoral, afastando-se da forma vigente até então. Afirmou Victor Britto: “E o Corpo Legislativo, que é o órgão da lei, que deve ser o seu defensor máximo, anula-a, burlando a moralidade e a pureza do sufrágio. É o paradoxo da lei na sua expressão característica”.<sup>45</sup>

Na apresentação, o deputado trouxe uma seção dedicada à Verificação dos Poderes e retomou a discussão da participação da magistratura no processo eleitoral. Victor Britto defendia a ideia de que delegar a habilitação política ao político era o mesmo que permitir as fraudes e por isso propunha entregar a Verificação de Poderes aos magistrados (VALE, 2009).

---

<sup>43</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1903, Volume III, Apêndice, p. 43, seção de 4/8/1903.

<sup>44</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1914, p. 193, seção de 11/8/1914.

<sup>45</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1914, p. 338, seção de 11/8/1914.

depois de uma longa série de argumentos contra o sistema de verificação de poderes pelos parlamentos, depois da completa demonstração dos seus graves inconvenientes, conclui que a causa essencial da maioria destes consiste em ser o julgamento dos homens políticos confiado a outros homens, unidos ou separados por suas tendências ou opiniões políticas, e sempre interessados no julgamento a proferir. Parece, pois, que o remédio lógico para sanar esse mal seria a causa principal dele, isto é, entregar a verificação de poderes a verdadeiros juízes.<sup>46</sup>

Como o de Francisco Bernardino, o projeto de Victor Britto não foi aprovado. Independentemente disso, o texto projeto merece destaque nas discussões feitas nesta tese por ter sido um pioneiro em propor a mudança da sistemática de controle e validação do processo eleitoral, que deixaria de ser a verificação dos poderes e passaria ser jurisdicional – o que só veio a ocorrer com a criação da Justiça Eleitoral. Vale destacar que, nas justificativas de suas propostas, Victor Britto associou a Verificação de Poderes às fraudes.

forçoso é concluir que a cópia autêntica, de que fala o referido parágrafo, de diploma só tem o nome, não passa de uma carta de apresentação, que dá ingresso ao candidato que vai disputar a eleição no seio das comissões de poderes, nas quais as lutas e as paixões partidárias se vão reacender com mais intensidade, para terminarem no plenário, onde se põe o ponto final à última fase da complicada engrenagem eleitoral com a decisão soberana, inapelável e tantas vezes arbitrária e paradoxal do voto das Câmaras.<sup>47</sup>

O terceiro momento marcante na discussão sobre o controle e validação do processo eleitoral apresentado por Vale (2009) aconteceu em 1916. Em 1915, foi solicitada pelo Senador Bueno de Paiva, a criação de uma Comissão Mista (deputados e senadores) para dar continuidade a um trabalho iniciado no Senado Federal no fim da legislatura anterior cujo objetivo era analisar e dar andamento aos diferentes projetos de reforma eleitoral que havia nas duas Casas Legislativas.<sup>48</sup>

A Comissão Mista desenvolveu seus trabalhos em 1915 e 1916, com discussões acaloradas, especialmente no que tange ao alistamento eleitoral. Aqui, vale um destaque em relação à impugnação de candidatura, objeto de pesquisa desta tese. Não era preocupação dos políticos e críticos da época regular os candidatos que se apresentavam, mas sim os eleitores. O que se observava era a apresentação de eleitores não existentes e outros já falecidos, por exemplo. Dessa forma, mostrava-se urgente regular o processo de alistamento, o que justifica a preocupação e a energia dispendida nesse ponto do processo. Propunha a Comissão Mista que

<sup>46</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1914, p. 341, seção de 11/8/1914.

<sup>47</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 1914, p. 336, seção de 11/8/1914.

<sup>48</sup> Anais do Senado, 1915, Volume III, p. 528-529, seção de 28/6/1915.



o alistamento ficasse a cargo de um juiz de Direito, como se verifica na fala de um de seus membros, o senador João Luiz Alves:

Quero crer, Sr. Presidente, que o projeto da Comissão Mista relativamente ao alistamento eleitoral satisfaz aos reclamos da opinião, melhora as condições do alistamento, restringe esse alistamento pela maior exigência da prova da capacidade política, facilita-o ao mesmo tempo e entrega-o à autoridade responsável, qual é o magistrado que preside cada comarca.<sup>49</sup>

Foram muitas as críticas e as resistências à proposta de transferir ao juiz de Direito titular da Comarca a responsabilidade pelo alistamento eleitoral e a competência para decidir sobre a capacidade eleitoral dos interessados em alistar-se como eleitores. Uma delas foi apresentada pelo senador Abdias Neves:

entendo cumprir um dever vindo insurgir-me, vindo dizer por que voto contra uma das ideias que a Comissão Mista considera capitais, na reforma. São duas estas ideias ao que pude coligir da leitura rápida que fiz do parecer e do projeto: uma entregar ao juiz de direito da comarca a faculdade de conhecer da capacidade política do cidadão para o exercício do direito do voto, e a outra, ampliar o prazo do alistamento. [...] Quero apenas dizer que, como está concebida a reforma, com a outorga ao juiz de direito das comarcas da faculdade única, da faculdade exclusiva do alistamento, como está concebida a reforma, é inexecutável.<sup>50</sup>

Após diversas discussões e emendas, o projeto da Comissão Mista foi aprovado e seu resultado, conhecido como Lei Bueno de Paiva (Lei nº 3.208/1916), foi promulgado em 1916. É considerado um importante marco, pois introduziu a magistratura como um dos protagonistas do processo eleitoral. Apesar dessa introdução, ainda não se pode falar em uma “Justiça Eleitoral” e nem falar em mudança na sistemática de controle e validade do processo eleitoral, pois foi mantida a Verificação de Poderes pelas Casas Legislativas.

Percebe-se que os três momentos apresentados por Vale (2009), e retomados nesta tese, ainda que não tenham trazido para o Poder Judiciário o controle e a administração do processo eleitoral, prepararam o cenário político e abriram espaço para que ele fosse pensado e reestruturado no Código Eleitoral de 1932, que culminou na criação da Justiça Eleitoral.

---

<sup>49</sup> Anais do Senado, 1915, Volume VI, p. 178, seção de 23/9/1915.

<sup>50</sup> Anais do Senado, 1915, Volume VI, p. 180, seção de 23/9/1915.

## 2.2- A Justiça Eleitoral: Características, funções e estrutura organizacional.

A ideia de um órgão de governança especializado para administrar o processo eleitoral não surgiu de forma aleatória por ocasião do advento da Justiça Eleitoral. Projetos de rascunharam e lançaram ideias sobre as atribuições e sobre o funcionamento do que esse órgão viria a ser. Após a Revolução de 30, buscou-se romper com velhas práticas e, assim, as ideias pensadas e semeadas anteriormente legislativo apresentaram-se como opções para a ruptura.

O Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, instituiu o primeiro código eleitoral que, por sua vez, criou a Justiça Eleitoral,<sup>51</sup> evento considerado um marco na história política eleitoral brasileira. Naquele momento, o Brasil experimentava uma grande mudança do sistema político, assim como social, uma vez que se alterava a relação entre políticos e eleitores. Nas palavras de Edgard Costa “a revolução política de 1930 deixou, inegavelmente, como a sua maior e melhor conquista, a reforma do sistema eleitoral” (COSTA, 1964). Fernando Limongi também destaca que “a criação da Justiça Eleitoral, por exemplo, passa a ser vista como parte deste amplo processo de transformação estrutural da sociedade” (LIMONGI, 2012, p. 37-38) e uma dessas transformações estava na forma de administração e controle das eleições.

Roberto Rosas afirma que “a criação de uma justiça exclusiva para o processo eleitoral foi uma das soluções, pois a administração da eleição fica entregue às mãos isentas da Justiça, e não dos chefes políticos, administradores das candidaturas, dos votos, dos resultados e da indicação dos eleitos” (ROSAS, 1999, p. 45). Nesse sentido, destaca Teresa Sadek (1995):

O movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições, sumarizada no binômio cunhado por Assis Brasil, “representação e justiça”. Para isso 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 (SADEK, 1995, p. 30).

Sadek (1995) destaca ainda que, embora se possa questionar o desenho institucional adotado pelo Brasil para a governança eleitoral, é possível identificar avanços entre o período anterior e o período posterior à criação da Justiça Eleitoral. Constata-se que atualmente “a ordem normativa brasileira concebe um modelo de Justiça Eleitoral assaz empoderado” (ALVIM, 2020, p. 41), ainda que os limites de sua atuação sejam questionáveis.

---

<sup>51</sup>Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), art. 5º - É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas (sic).

### 2.2.1 – A Justiça Eleitoral e o Poder Judiciário

Conforme estabelecido no artigo 92 da Constituição Federal de 1988, a Justiça Eleitoral é um ramo especializado do Poder Judiciário.<sup>52</sup> Dessa forma, quando se analisa a intervenção do Poder Judiciário no processo eleitoral – objeto desta tese – inicialmente analisa-se a atuação da Justiça Eleitoral. Apesar de compor o Judiciário, ela distingue-se “pelo acervo de atribuições administrativas que lhe cabe” (MUNÓZ, 1983, p. 35), além de algumas características que contribuem para diferenciá-la dos outros ramos desse poder.

Dentre essas características, destacam-se três. A primeira refere-se à ausência de um quadro próprio de magistrados. Não são realizados concursos públicos para a composição da magistratura eleitoral; juízes, desembargadores e ministros que atuam na Justiça Eleitoral fazem parte de outros ramos do Judiciário. Os juízes eleitorais, por exemplo, são da Justiça Comum, designados para atuarem na 1ª instância da Justiça Eleitoral; assim, são eles que decidirão inicialmente sobre as AIRCs que forem propostas contra candidatos nas eleições municipais. Outra parte do quadro é formada a partir do princípio do quinto constitucional:<sup>53</sup> advogados ou membros do Ministério Público com notório saber jurídico são escolhidos para integrar os tribunais da Justiça Eleitoral.

A segunda característica refere-se à transitoriedade na magistratura eleitoral. Na Justiça Eleitoral não há garantia da vitaliciedade. Os magistrados exercem suas funções por período determinado: dois anos, podendo ser reconduzidos por mais dois anos. Pedro Muñoz vê a característica como positiva e afirma:

O rodízio que essa variedade possibilita é salutar, pois proporciona o exercício da jurisdição eleitoral a maior número de magistrados, dividindo, assim, com equidade, a sobrecarga de serviço e evitando que se perpetuem as composições dos Tribunais, de maneira que não vinculem, por demais, seus juízes às pugnas eleitorais que, por vezes, envolvem até magistrados (MUNÓZ, 1983, p. 34).

Em função da transitoriedade, ministros do TSE que analisaram os recursos das AIRCs propostas nas eleições de 2012 não foram os mesmos que analisaram aqueles relativos às eleições de 2016.

---

<sup>52</sup> Artigo 92, inciso V da Constituição Federal de 1988: “São órgãos do Poder Judiciário: os Tribunais e Juízes Eleitorais”.

<sup>53</sup> O quinto constitucional é o mecanismo que determina que 20% das vagas existentes nos tribunais sejam destinadas aos advogados e promotores (membros do Ministério Público). Dessa forma, uma de cada cinco vagas nas Cortes de Justiça é reservada para profissionais, não sendo exigida a aprovação em concurso público de provas e títulos. Sua determinação encontra-se no artigo 94 da Constituição Federal de 1988.

A terceira característica refere-se às garantias constitucionais conferidas aos magistrados, que não são aplicadas diretamente aos membros da Justiça Eleitoral. Isso não quer dizer que parte dos magistrados não desfrutem delas, uma vez que “os juízes eleitorais são juízes de Direito” (SADEK, 1995, p. 29). Dessa forma, “os magistrados federais e estaduais, que servem periodicamente à Justiça Eleitoral, possuem, nos seus cargos de origem, as garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos” (MUÑOZ, 1983, p. 34).

### 2.2.2 – Funções da Justiça Eleitoral

As funções da Justiça Eleitoral estão definidas entre os artigos 12 e 44 do Código Eleitoral e podem ser classificadas como: normativas, administrativas e jurisdicionais.<sup>54</sup> A função normativa se expressa tradicionalmente por meio da capacidade regimental (elaboração de seus Regimentos Internos) e decorre do princípio da independência e autonomia do Poder Judiciário. Ela não possui previsão expressa na Constituição Federal, que determina apenas que lei complementar deve dispor sobre as competências da Justiça Eleitoral.<sup>55</sup> No entanto, essa lei ainda não foi editada e prevalecem as determinações do código eleitoral vigente. Nas palavras de Eros Grau (2005), a função normativa da Justiça Eleitoral é um poder-dever, uma vez que o Código Eleitoral determina que o TSE expedirá instruções para sua execução.

Destaca-se que “a função normativa não é idêntica à função legislativa” (PINTO, 2008, p. 88). A última é exercida na elaboração de lei formal, seguindo o processo legislativo e promovendo inovações no ordenamento jurídico, ao passo que a primeira não.

A distinção entre as funções normativa e legislativa se dá pelo grau de abstração e generalidade que as suas respectivas prescrições apresentam, bem como pela forma que surgem no ordenamento jurídico. Por conseguinte, a função normativa não é exclusiva do Poder Legislativo (a legislativa sim), podendo ser também exercida por outros órgãos (Executivo ou Judiciário), desde que prevista a atribuição na Constituição Federal ou em lei em seu sentido formal (PINTO, 2008, p. 88).

Assim, ao TSE é dada a competência para expedir instruções com caráter normativo, visando a melhor aplicação da legislação eleitoral e a garantia de realização das eleições. Suas

---

<sup>54</sup> Alguns autores identificam, ainda, uma quarta função: a função consultiva (Alvin, 2020; Espíndola e Ximenes, 2019; Zílio, 2018; Gomes, 2015; Vale, 2009). No entanto, admite-se aqui apenas as três funções citadas, entendendo que a função consultiva decorre da função administrativa.

<sup>55</sup> Artigo 121 da Constituição Federal de 1988.

instruções e demais deliberações de caráter normativo são veiculadas por meio de Resolução. A função normativa da Justiça Eleitoral relaciona-se com o *rule making* da governança eleitoral.

A função administrativa no Poder Judiciário é considerada atípica, uma vez que apenas a função jurisdicional é considerada típica. No entanto, a Justiça Eleitoral exerce a função administrativa de forma típica. Isso se explica pelo fato de ser a Justiça Eleitoral responsável por “uma série de atividades administrativas relacionadas à implementação, execução e gerenciamento das eleições” (COSTA, 2016). Atividades como alistamento e transferência eleitoral; designação de locais de votação; criação de zonas e seções eleitorais; nomeação, convocação, organização e auxílio da mesa receptora de votos são relacionados à função administrativa da Justiça Eleitoral. Essa função se refere ao nível *rule application* e o fato de seu exercício ser maior que em outros órgão do Poder Judiciário “se deve ao modelo independente de governança eleitoral adotado no Brasil” (COSTA, 2016, p. 136).

Além das atividades já citadas, destacam-se duas outras entendidas como caracterizadoras da função administrativa da Justiça Eleitoral: o poder de polícia e as consultas. O poder de polícia é prerrogativa do juiz eleitoral no que tange à propaganda eleitoral. As consultas constituem uma atividade peculiar da Justiça Eleitoral, pois “o Poder Judiciário, por definição, não é órgão de consulta, somente se pronunciando sobre situações concretas arguidas pela parte interessada” (GOMES, 2018, p. 21).

A função jurisdicional da Justiça Eleitoral caracteriza-se pela solução imperativa, em caráter definitivo, dos conflitos ou das situações jurídicas levadas à apreciação do Poder Judiciário (GOMES, 2018, p. 20). É devido a sua função jurisdicional que a Justiça Eleitoral realiza o julgamento de ações e recursos eleitorais, como as AIRCs e os RESPEs, os quais são analisados nesta tese. Vale destacar que “na função jurisdicional, diversamente do que ocorre na função administrativa, vigora o princípio da inércia, segundo o qual o juiz só pode decidir se e quando houver provocação da parte e dentro dos limites em que a tutela jurisdicional é postulada” (COSTA, 2016, p. 145), embora admitam-se exceções. Uma delas é quando o juiz eleitoral indefere um pedido de registro de candidatura tendo ele o conhecimento de causa de inelegibilidade, ainda que nenhum dos legitimados tenha impugnado por meio das AIRCs.

Por vezes, a atuação da Justiça Eleitoral recebe críticas no que tange à confusão na aplicação das funções administrativa e jurisdicional.

Um grande problema, enfrentado pela Justiça Eleitoral, além de outros como a carência de estudos sobre o regime jurídico eleitoral, decorre dessa concentração de funções nas mãos desse órgão, pois, muitas vezes, os juízes solucionam conflitos – exercício da função jurisdicional – como se estivessem aplicando a lei meramente para realizar as eleições – função administrativa.

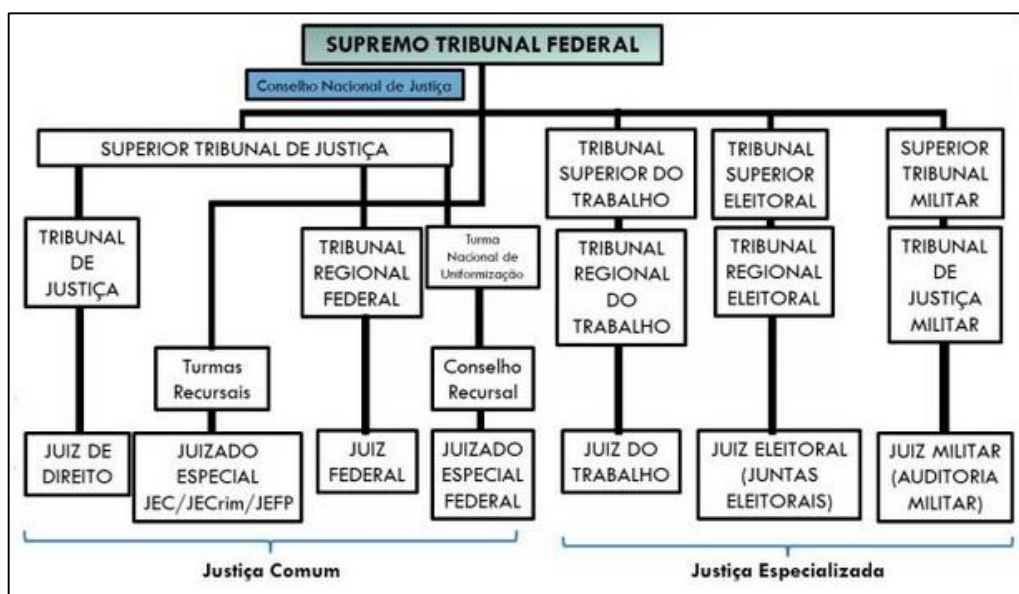
Por outro lado, muitas vezes exercem função administrativa como se solucionassem conflitos, alegando o princípio da imparcialidade (próprio da jurisdição), deixam de praticar atos de ofício e permitem, por consequência, abusos de candidatos em detrimento do cidadão (SOARES, 2005, p. 119-120).

Sendo funções distintas, se exercidas como se fossem a mesma ou se exercidas de forma contrária, pode haver risco à credibilidade do processo eleitoral e, como já analisado no capítulo anterior, risco à própria democracia.

### 2.2.3 – A estrutura da Justiça Eleitoral

Antes da análise da estrutura da Justiça Eleitoral, vale destacar a estrutura do Poder Judiciário brasileiro no qual ela está inserida. No quadro 6, é possível perceber tanto a posição que ela possui na estrutura do Poder Judiciário de forma global quanto sua estrutura específica, estabelecida no artigo de 118 da Constituição Federal de 1988. O artigo define que os órgãos da Justiça Eleitoral são: o Tribunal Superior Eleitoral (TSE); os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os Juízes Eleitorais; e as Juntas Eleitorais. A Constituição e demais normas infraconstitucionais definem a competência de cada órgão desse arranjo institucional visando o bom desenvolvimento das atribuições estabelecidas para a governança eleitoral, sem, contudo, deixar de entendê-la como integrante do Poder Judiciário.

QUADRO 6: A estrutura do Poder Judiciário



Fonte: <http://www.ipjc.com.br/voce-precisa-conhecer-estrutura-do-poder-judiciari/>

Vale destacar que a estrutura da Justiça Eleitoral é hierarquizada e que o TSE é o órgão de posicionamento mais alto. Dessa forma, contra as decisões dos juízes eleitorais e juntas apuradoras cabem recursos para os TREs correspondentes. Contra as decisões proferidas pelos TREs cabem recursos ao TSE, nos casos em que são admitidos. No entanto, as decisões do TSE são irrecorríveis, salvo as que contrariarem a Constituição Federal e/ou denegarem *Habeas corpus*; nesses casos, cabem recursos ao STF (MUNÖZ, 1983).

O fluxo recursal das decisões judiciais proferidas nas instâncias da Justiça Eleitoral será analisado mais adiante. No entanto, destaca-se desde já que, embora haja uma hierarquia estrutural entre os órgãos da Justiça Eleitoral, as decisões do TSE não vinculam as instâncias inferiores. Dessa forma, foi possível identificar nesta pesquisa diferentes decisões referentes às AIRCs (e seus recursos), nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral.

#### 2.2.3.1 – TSE

TSE é o órgão cúpula da Justiça Eleitoral. Sua jurisdição estende-se a todo território nacional. Por isso, na análise dos recursos das AIRCs (RESPEs) que chegaram ao TSE, foram identificados processos de todos os estados brasileiros. É composto de sete ministros;<sup>56</sup> três oriundos do STF, escolhidos mediante eleição por voto secreto entre os membros daquele tribunal; dois oriundos do STJ, escolhidos da mesma forma; e dois dentre advogados ou membros do Ministério Público com notório saber jurídico e idoneidade moral, nomeados pelo presidente da República a partir de indicação do STF. Para cada membro, há um substituto.

Dessa forma, o Tribunal Superior Eleitoral é composto por quatorze membros, sendo sete titulares e sete substitutos. A explicação para que cada membro já tenha determinado seu substituto é a imprescindibilidade de agilidade nos julgamentos e a necessidade da presença de todos os membros para determinadas decisões, principalmente para aquelas que envolvem questões constitucionais (COSTA, 2013, p. 103).

Em relação à organização interna do tribunal, estabelece a atual Constituição Federal que o presidente e o vice-presidente do TSE serão escolhidos dentre os ministros oriundos dos STF; já o corregedor-geral eleitoral será escolhido entre os ministros oriundos do STJ. Vitor Marchetti afirma que “o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato”(Marchetti, 2008, p. 884). Um dos fundamentos para essa afirmação é a própria composição do órgão, pois o maior número de ministros que o compõem advém do STF. Além

---

<sup>56</sup> Artigo 119 da Constituição Federal.

disso, é também do Supremo que sai a lista do quinto constitucional. Fundamenta o autor seu entendimento afirmando que “esses advogados serão indicados de acordo com um perfil projetado e esperado pelos ministros da Corte Constitucional” (MARCHETTI, 2008, p. 884).

Além desse predomínio do STF entre os membros que compõem o TSE, a presidência e a vice-presidência do organismo são cargos exclusivos dos ministros da Corte Constitucional; assim sendo, a pauta e a orientação para o funcionamento administrativo do próprio organismo são determinadas pelo perfil do ministro do STF que ocupe o cargo. É por isso que podemos afirmar que o TSE é um organismo do STF para matérias eleitorais. (MARCHETTI, 2008, p. 886).

Vale destacar que, caso um recurso alegue questões constitucionais, ele será apreciado no STF. Assim, ministros do TSE poderão julgar novamente a mesma questão; no entanto, no âmbito da Corte Constitucional (ZÍLIO, 2018).<sup>57</sup>

#### 2.2.3.2 – TREs

TREs representam a segunda instância da Justiça Eleitoral. Há um TRE com sede na capital de cada estado da Federação e no Distrito Federal. Sua jurisdição alcança tão somente o território do estado ou do distrito onde estão instalados. É composto por sete ministros:<sup>58</sup> dois desembargadores oriundos do TJ correspondente escolhidos mediante eleição por voto secreto; dois são juízes de direito escolhidos pelo TJ da mesma forma; um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF) com sede na capital do Estado ou do Distrito Federal. Não havendo juiz do TRF, um juiz federal, escolhido pelo TRF, e; dois dentre advogados com notório saber jurídico e idoneidade moral, nomeados pelo presidente da República a partir de indicação do TJ do estado ou do Distrito Federal. Há suplentes para cada integrante.

Presidente e vice-presidente do TRE serão escolhidos dentre desembargadores estaduais. O cargo de corregedor eleitoral normalmente é atribuído ao vice-presidente, que acaba acumulando as duas funções por determinação regimental.

---

<sup>57</sup> Este entendimento encontra-se na Súmula 72 do STF: “No julgamento de questão constitucional, vinculada a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, não estão impedidos os ministros do Supremo Tribunal Federal que ali tenham funcionado no mesmo processo, ou no processo originário”.

<sup>58</sup> Art. 120, § 1º da Constituição Federal de 1988.



### 2.2.3.3- Juízes e Juntas Eleitorais

Juízes e Juntas Eleitorais atuam na primeira instância da Justiça Eleitoral. Juízes eleitorais são juízes de direito estaduais que exercem, por delegação, a função eleitoral. Sua designação é feita pelo TRE. Cada juiz tem jurisdição em uma determinada zona eleitoral, que em regra, corresponde a uma comarca. Vale destacar que a legislação eleitoral<sup>59</sup> atribui a eles o poder de polícia em relação à propaganda política. Esse poder apresenta-se como um dever que cabe apenas aos juízes eleitorais (COSTA, 2013), os quais não podem se esquivar da obrigação de fiscalizar as irregularidades denunciadas à Justiça Eleitoral. Uma das atribuições dos juízes eleitorais é decidir inicialmente sobre as AIRCs que são propostas contra candidatos, ou pré-candidatos, nas eleições municipais. Por isso, quando se analisou a via recursal, observou-se a reforma ou a manutenção das decisões desses juízes nessas ações.

Já as juntas eleitorais são órgãos colegiados na Justiça Eleitoral e estão previstas no artigo 121 da Constituição Federal. Destaca-se que as juntas eleitorais só existem na primeira instância. São compostas de um juiz de direito e dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade. Esses cidadãos serão nomeados até sessenta dias antes das eleições, sendo admitida sua impugnação. A competência das juntas eleitorais restringe-se à fase de apuração dos votos e diplomação dos eleitos. Em função da apuração informatizada das eleições brasileiras, esse órgão tem sua atuação reduzida.

O quadro 7 apresenta um resumo da estrutura da Justiça Eleitoral com a composição e competência dos órgãos.

QUADRO 7: Composição, competência e mandato de magistrados da Justiça Eleitoral

Órgão	Composição	Competência	Mandato
TSE	- 3 ministros eleitos entre os membros do STF; - 2 ministros eleitos dos membros do STJ; - 2 ministros nomeados pelo Presidente da República.	- Eleições presidenciais; - Fixada pela Constituição Federal e pelo Código Eleitoral (artigos 22 e 23).	- O mandato é exercido por 2 anos, podendo haver uma recondução.
TRE	- 2 desembargadores eleitos do TJ; - 2 juízes de direito eleitos pelo plenário do TJ; - 1 juiz do TRF ou 1 juiz federal escolhido pelo presidente do TRF; - 2 advogados escolhidos de uma lista tríplice elaborada pelo TJ.	- Eleições gerais; - Fixada nos artigos 29 e 30 do Código Eleitoral.	- O mandato é exercido por 2 anos, podendo haver uma recondução.

- Continua -

<sup>59</sup> Art. 41, § 1º, da Lei n.9.504/1997.

Juiz Eleitoral	- São os juízes de direito do Poder Judiciário Estadual, agindo por delegação de cunho federal.	- Eleições municipais; - Fixada no artigo 35 do Código Eleitoral.	- O mandato é exercido por 2 anos, podendo haver uma recondução.
Junta Eleitoral	- 1 juiz eleitoral (presidente); - De 2 ou 4 cidadãos de notória idoneidade, indicados pelo juiz presidente da Junta e nomeados pelo presidente do respectivo TRE 60 dias antes das eleições.	- Fixada no artigo 40 do Código Eleitoral.	

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Cerqueira e Cerqueira (2012, p. 55-56).

É nessa estrutura da governança eleitoral que os atores políticos se movem. É essa a estrutura que serve de âncora para o desenrolar do processo político eleitoral, entendido como estruturante da democracia e especialmente relevante para o desenvolvimento desta tese, uma vez que nela as AIRCs são apresentadas, apreciadas, decididas e recorridas, até a sentença final. Nesta seção, portanto, foi apresentada a estrutura e as funções da Justiça Eleitoral, além das características que a diferem dos demais órgãos do Poder Judiciário, apesar de integrá-lo.

### **2.3- Justiça Eleitoral: Um agente contramajoritário e ilegítimo para afastar candidatos eleitos pelo voto popular?**

O ideal democrático sustenta-se pelo princípio da soberania popular que, segundo a Constituição Federal de 1988, “será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Ou seja, entende-se que as eleições, constituem, no caso brasileiro, o mecanismo para manifestação da soberania popular. Deduz-se, portanto, que o resultado das urnas revele a vontade majoritária do povo (o detentor do poder) e que, pelo princípio da soberania popular, deve ser respeitado.

No entanto, não tem sido raro na história política eleitoral brasileira recente que a vontade das urnas sucumba às decisões judiciais, assumindo o Poder Judiciário, especificamente a Justiça Eleitoral no que tange ao processo eleitoral, um papel de ator contramajoritário da vontade popular. Essas manifestações e ações contramajoritárias ocorrem quando a Justiça Eleitoral “invalidar o resultado de eleições de candidatos eleitos ou mandatários empossados, tendo em conta decisões que cassam ou indeferem registros, diplomas ou mandatos” (Espíndola, 2015, p. 272). O que se percebia anteriormente era que suas decisões eram fortemente influenciadas pelos resultados das urnas, como destaca Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

Renomeada como respeito à soberania popular, a contagem dos votos era invocada para justificação de decisões favoráveis a situações aparentemente consolidadas pela vitória ou derrota eleitoral de determinado candidato. Somente em situações excepcionais, o desfecho de ações hábeis à cassação de registros, diplomas ou mandatos seria de procedência (GONÇALVES, s.d., p. 203).

Em outras palavras, a matemática das urnas apresentava-se como um fator hermenêutico utilizado na análise das provas dos autos e servia de fundamento para as decisões, justificadas pela garantia da soberania popular. Dessa forma, “o voto dos eleitores, como a água que se toma no Santo Cálice, seria capaz de elidir quaisquer pecados, tornando os ungidos com o voto imunes à sindicância de seus atos” (GONÇALVES, s.d., p. 204). As ações analisadas pela Justiça Eleitoral estariam limitadas, essencialmente, aos vencidos nas urnas; “somente aqueles não sufragados pelo voto popular poderiam se submeter à responsabilização por atos ilícitos e abusivos que porventura tivessem praticado no pleito” (GONÇALVES, s.d., p. 205).

No entanto, não se pode confundir soberania popular com voto de maioria; nem perder o entendimento de que a soberania popular não corresponde à manifestação da vontade de todo o povo (de quem emana o poder), mas de parte desse povo. Assim, a ideia de soberania popular, que “se exterioriza pelo voto direto, secreto, universal e periódico, manifestado nas urnas” (ESPÍNDOLA, 2015, p. 273) e do “poder que emana do povo”, enquanto princípios constitucionais, não se resumem apenas à regra da contagem dos votos dados por uma parte do povo, a qual exerceu seu direito e expressou sua vontade. Referem-se também à observância das condições de elegibilidade, inelegibilidade e outros princípios constitucionais como moralidade, lisura e legitimidade das eleições (GONÇALVES, [S.d.]), que tornam o processo e seu resultado expressão da soberania popular efetivamente.

Com esse entendimento, percebe-se que a posição de magistrados eleitorais tem mudado e, assim, promovido decisões contramajoritárias, ou seja, decisões contrárias a vontade da maioria que se expressou no resultado das urnas, maculado pelo não atendimento, por parte do escolhido, a outros princípios que também devem ser observados. Porém, defende-se aqui que essas decisões, ainda que contramajoritárias, não são ilegítimas no que se refere à observância da soberania popular. Entende-se que:

A decisão que reconhece não ter havido lisura no pleito e, portanto, o candidato vencedor deverá perder seu mandato não contrapõe a soberania popular ao ativismo judicial, mas expõe um trecho da composição do próprio conceito de soberania eleitoral. Expedientes írritos, embora conducentes a vitórias, não encontram abrigo na soberania popular, pois não implicariam o exercício do poder ‘nos termos da Constituição’, alcançá-lo. Da mesma forma que não há legitimidade num golpe de força instalador de alguém no poder

sem o crivo dos votos, não há legitimidade em ter obtido os votos sem atender às exigências constitucionais (GONÇALVES, s.d., p. 208-209).

Importante destacar que “a Justiça Eleitoral tem competência constitucional para julgar os que perderam e os que venceram. Vencedores não estão imunes à Justiça” (GONÇALVES, s.d., p. 210). Se a Justiça Eleitoral levasse a diante processos apenas de derrotados nos pleitos, não haveria igualdade na disputa eleitoral, ferindo um dos princípios fundamentais da democracia. Estaria esvaziada a atribuição e responsabilidade desse órgão da Justiça eleitoral quanto ao processo eleitoral e à consolidação democrática.

O resultado das urnas reveste-se de legitimidade quando vencedores alcançam essa condição com observância às exigências da Constituição Federal e legislações infraconstitucionais referentes à matéria eleitoral. Sem ela, não há de se falar em soberania popular; a manifestação da vontade do povo (a matemática das urnas) encontra-se viciada, não sendo, portanto, hábil para produzir os efeitos que dela se extrai. Assim, não há contraposição legal entre o resultado das urnas e a determinação de impugnação de registro de candidaturas, cassação de diploma ou de mandato, pois entende-se que, ainda que contramajoritárias, são determinações legítimas quando não atendidas as exigências legais por parte de candidatos ou de eleitos e são uma forma de garantir a lisura e a legitimidade do processo eleitoral, essenciais para consolidação e desenvolvimento da democracia.

Apesar do entendimento aqui defendido, críticas têm sido dirigidas à atuação da Justiça Eleitoral em relação às decisões por ela definidas e que se mostram contramajoritárias, especialmente no que se refere à legitimidade do órgão para proferir tais decisões:

não há estudos que enquadrem, o nosso Judiciário Eleitoral, como poder constituído que está a exercer, em termos graves, a sua função contramajoritária. A função de contrariar a vontade popular das urnas, invalidando-a, tornando-a ‘nenhum’, podando-lhe os efeitos ‘instituintes’ de mandatos! A sua função sobrepujadora, em verdade, da própria soberania popular. [...] eis que uma minoria de homens (os juízes), sem investidura eletiva popular, invalida o trabalho coletivo de muitos [...] (ESPÍNDOLA, 2015, p. 277-278).

Ruy Samuel Espíndola (2015) é um dos críticos da atuação contramajoritária da Justiça Eleitoral, como se verifica nessa citação e na seguinte. O autor segue a linha da maioria dos críticos e questiona a atuação da Justiça Eleitoral diante do princípio da soberania popular:

ao se cassar registro de candidatura, diploma ou mandato eletivo de candidato eleito, ou seja, de candidato escolhido pelas urnas, está se cassando a soberania popular manifestada em cada unidade federada respectiva; está se

cassando o exercício da soberania popular assentada na Constituição, através do exercício ‘tutelar’ da vontade judicial, substitutiva da soberania popular, no caso (ESPÍNDOLA, 2015, p. 276).

Com todo respeito ao nobre pesquisador, discorda-se desse entendimento, pelos argumentos aqui já apresentados. Se houve cassação do registro de candidatura de um candidato eleito, por exemplo, é porque ele incorreu em alguma causa de inelegibilidade ou em um fato que possui a previsibilidade dessa sanção. Por vezes, mesmo ciente de possuir uma causa de inelegibilidade ou de que praticou ato sancionado pela perda da capacidade eleitoral passiva, o partido e/ou o candidato insiste na participação no processo eleitoral, utilizando-se de recursos com efeitos suspensivos das decisões que o afastava do pleito. Candidatos também contam com a dificuldade da Justiça Eleitoral em julgar todas as ações e recursos referentes ao processo eleitoral em curso que a ela chegam. Essa insistência e o uso desses expedientes ocorrem pela esperança de que ao “beber o Cálice Santo das urnas”, ou seja, vender as eleições, as irregularidades apresentadas sejam “perdoadas” e assim, depois de eleitos, fiquem blindados contra a sanção estabelecida na legislação.

Por isso, entende-se que ao cassar um registro de candidatura, por exemplo, com base em irregularidades (formais ou materiais), não se está “cassando” a soberania popular, uma vez que a manifestação popular para eleger determinado candidato se deu em favor de uma pessoa sem legitimidade para figurar como tal e, portanto, sem legitimidade para exercer a função a qual concorrera. A soberania continua sendo do povo, mas assim como não se pode aceitar que um inimputável – além civilmente incapaz – se candidate e venha a assumir o cargo de chefe do Poder Executivo, também não se pode pensar que um inelegível – por causas além da incapacidade civil – também venha a assumir seu cargo. A arena para discutir a inelegibilidade de determinada pessoa são os tribunais, por meio do devido processo legal, e não as urnas, por meio dos votos.

Eneida Salgado e Renan Sobreira também apresentam críticas à atuação por vezes contramajoritária da Justiça Eleitoral e afirmam que “não parece ser possível sustentar que as faculdades constitucionais da Justiça Eleitoral permitam que essa despreze a vontade eleitoral. Ou que substitua a vontade expressada nas urnas por aquela que entende mais legítima [...]” (SALGADO; SOBREIRA, 2016, p. 137). Aqui também se discorda dos ilustres pesquisadores, pois são as faculdades constitucionais atribuídas à Justiça Eleitoral não a permitem desprezar a vontade eleitoral revelada com o resultado das urnas, mas a permitem regular o processo, incluindo as candidaturas, de forma que essa vontade advenha da lisura e legitimidade dos participantes e de seus atos.

Das críticas apresentadas por Espíndola (2015) e por Salgado e Sobreira (2016) vale destacar que distorções podem ocorrer no exercício constitucional da Justiça Eleitoral e em função de uma carregada carga moral, juízes podem decidir conforme interpretações extensivas e particulares das determinações legais.

Os freios para o ativismo judicial indevido e para as preferências eleitorais dos juízes (que, como cidadãos, certamente as têm!) devem vir do exato respeito ao devido processo legal eleitoral, aos cânones de exame de provas, à paridade das partes; do reconhecimento do papel fiscalizador e partidário do Ministério Público Eleitoral; do apego que cada julgador deve ostentar para com a Constituição (GONÇALVES, s.d., p. 212).

Concorda-se com Eneida Salgado e Renan Sobreira que “o afastamento do resultado das urnas somente pode ocorrer extraordinariamente, em face de provas incontestáveis e robustas” (SALGADO; SOBREIRA, 2016, p. 150), não pelo ímpeto moralizador e paixões políticas do magistrado eleitoral. Deve-se ater aos fatos motivadores da ação eleitoral, ainda que tenham ocorrido antes do início do atual processo eleitoral e pairar o sentimento de impunidade do candidato que os praticou.

Muitos casos analisados nesta tese tiveram seus desfechos judiciais depois do resultado das eleições. Isso levou a situações de determinação de não diplomação de eleitos cujo registro foi considerado devidamente impugnado; ou de afastamento de candidato diplomado *sub judice*. Nesses casos, embora a decisão tenha se mostrado contramajoritária, ela deve ser considerada legítima, ainda que se questione as motivações dos magistrados eleitorais, as quais poderiam trazer ilegitimidade às decisões. Contudo, esta variável não constitui objeto de análise desta tese, mas apresenta-se como um campo aberto para pesquisas futuras.

Conclui-se esta seção reiterando o entendimento de que, embora decisões da Justiça Eleitoral apresentem-se, por vezes, como contramajoritárias, esse fato por si só não as reveste de ilegitimidade, pois são tomadas com base na competência constitucional atribuída a esse órgão e, assim, não afrontam o princípio da soberania popular. Essa por sua vez, deve ser entendida de forma mais ampla, não se resumindo à simples ideia de maioria de votos expressos nas urnas (princípio democrático); é necessário, além da matemática, que princípios constitucionais tenham sido atendidos pelos vencedores nas urnas (princípio republicano). Se assim não o for, eles não possuem legitimidade e, portanto, não há de se falar em contraposição à soberania popular. O controle judicial das eleições exercido pela Justiça Eleitoral, portanto, não significa a perda da soberania popular, e, não necessariamente, uma manifestação da judicialização da política, mas um fortalecimento da democracia, pois, “nem o resultado das

urnas deve ser posto em relevo, em detrimento de princípios e regras constitucionais conformadores do processo eleitoral legítimo” (GONÇALVES, s.d., p. 210).

### 2.3.1 – A Lei da Ficha Limpa no contexto das decisões contramajoritárias da Justiça Eleitoral.

Uma legislação relativamente recente que tem impactado o processo eleitoral e contribuído para as discussões referentes às decisões contramajoritárias da Justiça Eleitoral é a Lei Complementar nº 135 de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. Cerca de 58% dos casos de 2012 e 2016 analisados nesta tese fundamentaram-se na referida lei para a propositura de AIRCs, conforme se verá adiante, o que justifica abordá-la como um fator relevante para a discussão aqui proposta. A lei também se mostra importante para as discussões acerca da atuação da Justiça Eleitoral e da legitimidade dos resultados das urnas, pois “exacerbou o processo de judicialização da competição política, uma vez que adicionou critérios legais à definição da elegibilidade de candidatos. Direcionou parte da estratégia de competição da tradicional arena legislativa para a arena judicial [...]” (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 342).

Dessa forma, concorda-se com Ana Cláudia Santano para quem a Justiça Eleitoral assumiu, a partir da lei da Ficha Limpa, um papel decisório na competição política, mesmo antes dos competidores interessados entrarem na arena eleitoral, como demonstrado e analisado nesta pesquisa. Destaca a pesquisadora:

O papel da Justiça Eleitoral aumentou muito desde a aprovação da Lei da Ficha Limpa. Não só pelas mudanças ocorridas na sua jurisprudência, ou pela incerteza da conclusão de um dado caso concreto, mas também porque houve a multiplicação de processos apresentados nos últimos anos (SANTANO, 2015, p. 8).

A LC nº 135/2010 incluiu dezenove alíneas no inciso I do artigo 1º da LC nº 64/1990, assim, modificando a legislação que regula as causas de inelegibilidades. São essas causas que fundamentam as AIRCs. Além de trazer novas causas de inelegibilidade, como se verá adiante, a lei também trouxe alterações quanto ao prazo da inelegibilidade, o que colaborou, segundo Espíndola Araújo & Ximenes (2019), para o aumento de volume de recursos no TSE, uma vez que alguns candidatos, já inelegíveis e cumprindo o prazo de inelegibilidade anterior, deveriam se submeter a novo prazo e assim continuariam inelegíveis.

Em relação a 2010, ano de sua aprovação, Vitor Marchetti afirmou que “inscreveram-se pouco mais de 22.500 candidatos em todo o Brasil, dos quais, apenas 242 registros foram cancelados pelos TREs com base na ‘ficha limpa’, próximo de 1% das candidaturas”

(MARCHETTI, 2011, p. 39). O autor ainda afirmou, já naquele momento, que o destaque da Ficha Limpa não estava “necessariamente para o número de candidatos atingidos [...], mas o seu potencial para alterar a competição eleitoral, por exemplo, cancelando o registro de um candidato a governador ou senador com chance de se eleger [...]” (MARCHETTI, 2011, p. 39).

Ainda em relação às eleições de 2010, Joaquim Falcão e Fabiana de Oliveira apresentaram dados semelhantes aos de Marchetti (2011) e afirmaram que 200 recursos foram levados ao TSE por políticos que tiveram candidaturas impugnadas com base na Ficha Limpa (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012). O TSE havia julgado 164 deles até a primeira quinzena de dezembro daquele ano (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012), demonstrando a dificuldade do referido tribunal em julgar todos os processos e eliminar a instabilidade política que a falta de decisão judicial trazia para os envolvidos: candidatos, partidos, eleitores e sociedade como um todo.

Rafael Tomaz de Oliveira, apresentou dados da primeira eleição em que a Lei da Ficha Limpa efetivamente passou a ser aplicada no processo eleitoral – em 2012 – e afirmou que foram admitidos no TSE mais de 6.000 recursos, dos quais 2.672 referiam-se à aplicação de dispositivos da referida lei e pouco mais de 550 foram julgados antes daquele pleito (OLIVEIRA, 2012). Isso demonstra o impacto que a referida lei causou desde o início de sua vigência e as dificuldades trazidas para atender ao princípio da celeridade processual.

Ainda como exemplo desse impacto, Santano (2015) destacou que nas eleições de 2008 (antes da aprovação da lei), foram distribuídos 11.542 processos no TSE; já em 2012, com a nova legislação em vigor, foram distribuídos 12.951 processos (SANTANO, 2015). A pesquisadora também destacou o aumento do número de processos na Justiça Eleitoral fora do ano eleitoral e relatou que “o número de processos em anos não eleitorais mais que dobrou em menos de dez anos. Em 2007, o TSE proferiu 4.367 decisões, e já em 2013, 10.890. Em 2013 – ano seguinte à aplicação da Lei da Ficha Limpa – foram distribuídos 5.025 processos [...]” (SANTANO, 2015, s.p.).

Nas eleições de 2012, o TSE era presidido pela ministra Cármen Lúcia, que admitiu<sup>60</sup> que muitos recursos só seriam julgados após as eleições, o que de fato ocorreu e contribuiu para colocar a Justiça Eleitoral em evidência, sendo chamada pelos seus críticos de órgão contramajoritário (SANTANO, 2015) e de oposição à soberania popular. Um levantamento divulgado pela Assessoria de Gestão Estratégica do TSE mostrou que, somente em maio de 2014, foi zerada a fila de processos referentes às eleições de 2012 relacionados à lei da Ficha Limpa na Corte Eleitoral (BARAN, 2016).

---

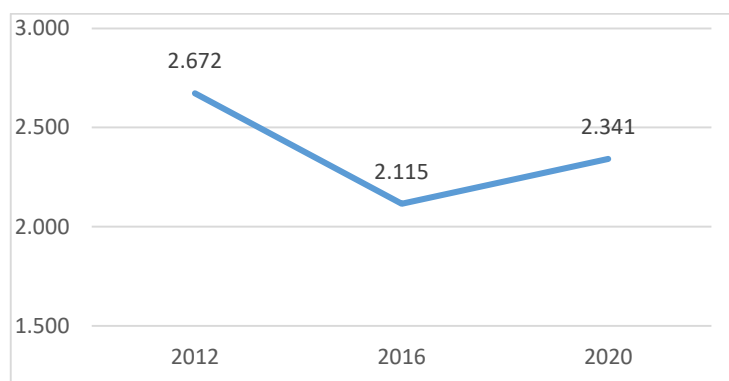
<sup>60</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2012/Outubro/tse-podera-realizar-sessoes-extraordinarias-para-julgar-processos-das-eleicoes-2012>. Acesso em 28 nov. 2022.



Fato relevante sobre a Lei da Ficha Limpa é que ela definiu que a vida pregressa de um cidadão deve ser considerada para garantir a moralidade das relações políticas e impedi-lo, caso desabonadora, de participar do jogo eleitoral (MARCHETTI, 2011). A atenção dada a essa nova variável se justifica pela edição da Emenda Constitucional nº 4 de 1994, que passou a prever como bens jurídicos a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato. Dessa forma, a lei veio consolidar o novo requisito constitucional e modificou disposições da Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/1990).

Salgado e Sobreira (2016) afirmaram que a lei pode conduzir a um poderoso filtro, controlado pelo Poder Judiciário. O gráfico 1 a seguir mostra a quantidade, em números absolutos, de cassações ou indeferimentos de candidaturas com base na Lei da Ficha Limpa nas três últimas eleições municipais<sup>61</sup> em que foi aplicada.

GRÁFICO 8: Indeferimentos/Cassações de Registros de Candidaturas com base na Lei da Ficha Limpa



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis no site do TSE.

Percebe-se que a eleição de maior aplicação da Lei da Ficha Limpa como fundamento para cassar ou indeferir candidaturas pela Justiça Eleitoral foi a de 2012 justamente o ano de sua primeira aplicação. Nas eleições municipais seguintes (2016), o número de cassações ou indeferimentos com base nela diminuiu, o que pode sugerir maior rigor por parte dos partidos políticos na seleção de candidatos, ou seja, uma adequação à nova legislatura. No entanto, na última eleição, 2020, o número de cassações e indeferimentos voltou a crescer. Mostra-se necessário um período maior de análise para que se verifique se de fato houve, por parte dos partidos políticos, maior rigor na seleção de candidatos conforme as regras estabelecidas na Lei

<sup>61</sup> Nesse caso, considerou-se tanto as candidaturas para prefeito, vice-prefeito e vereadores.

da Ficha Limpa ou se a lei criada para aumentar a estabilidade no processo eleitoral está sendo usada de forma estratégica para judicializá-lo e, assim, torná-lo mais instável.

Independentemente dos efeitos sobre o rigor dos partidos políticos na seleção de candidatos e da tendência de maior ou menor aplicação da lei pela Justiça Eleitoral, o que se percebe é que a Lei da Ficha Limpa tem mostrado enorme potencial de alterar os resultados das urnas. As ações eleitorais que se fundamentam nela nem sempre são decididas definitivamente antes do pleito, o que permite que candidatos que participam *sub judice* sejam os mais votados, mas tenham posteriormente o indeferimento de seus registros confirmados.

Vale destacar que apesar do potencial de alteração dos resultados e da elevada alegação da referida lei em processos da Justiça Eleitoral, os dados mostram que poucos, dentro do total de candidatos, são efetivamente impedidos de participar do pleito em função da referida lei.

(...) houve um aumento em cem vezes na quantidade de processos novos nesta área do Judiciário a partir de 2012 (ano de início de validade da norma), o que não representou, porém, a equivalente eficácia dos pedidos de impugnação, que alcançaram menos de 1% das candidaturas do Brasil em 2014 – desconsiderando, ainda, possíveis revisões de decisões em instâncias superiores da Justiça Eleitoral (BARAN, 2016, p. 19).

Ao analisar a LC nº 64/1990, com redação alterada pela lei da Ficha Limpa, é possível identificar seis hipóteses de inelegibilidade (PINTO; PETERSON, 2014). A tabela 1 apresenta essas hipóteses e os dispositivos da referida lei que as trazem.

TABELA 1: Inelegibilidades LC nº 64/1990, após edição da Lei da Ficha Limpa

Hipóteses de inelegibilidades	Alíneas do artigo 1º, inciso I da LC 64/90 (alterada pela LC 135/2010)
Condenação judicial (rol é taxativo)	d, e, h, j, l, n, p, q
Rejeição de contas de governo e de gestão	g
Perda de cargo eletivo ou de provimento efetivo	b, c, f, o, q.
Renúncia ao cargo eletivo na iminência de instauração de processo para perda do mandato	k
Exclusão do exercício da profissão por infração a dever ético-profissional	m
Responsabilidade por liquidez judicial ou extrajudicial de estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro	i

Fonte: Vale (2014, p. 27).

É possível perceber que a hipótese de inelegibilidade por condenação judicial é a que possui mais alíneas disciplinando-a. Isso mostra a preocupação do legislador em afastar da representação política aqueles que praticam crimes de alta reprovação social, o que colaboraria com a proposta de moralização da política. A segunda inelegibilidade de maior regulação refere-se à perda de cargo eletivo ou provimento efetivo, o que também demonstra a preocupação do legislador em afastar aqueles que, no exercício de um mandato eletivo, praticaram atos reprováveis sancionados com a maior sanção a nível administrativo,<sup>62</sup> a perda do mandato. Como se verá mais adiante no capítulo 4, essas duas causas e a relacionada à rejeição de contas públicas, não necessariamente nessa ordem, foram as alegações de maior incidência na fundamentação das AIRCs propostas, ainda que efetivamente não tenham afastado candidatos da disputa eleitoral.

Dúvidas ainda existem e adequações ainda são necessárias por parte dos partidos políticos e candidatos diante das inovações e alterações que a LC nº 135/2010 trouxe ao processo eleitoral. O quadro abaixo auxilia na compreensão e visão mais ampla da dimensão legislativa da referida lei.

QUADRO 9: Inovações/alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa à LC nº 64/1990

<b>CRIAÇÃO DE 8 NOVAS HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADES</b>			
Inelegibilidade por corrupção eleitoral:	Renúncia por ameaça iminente à cassação de mandato:	Ato doloso de improbidade administrativa:	Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente:
Inelegibilidade por fraude quanto a estado civil:	Demissão a bem do serviço público:	Inelegibilidade por doações eleitorais ilegais:	Descontinuidade laboral forçada de magistrado ou membro do MP:
<b>INCLUSÃO DE 6 CRIMES NA LISTA DOS CAUSADORES DE INELEGIBILIDADES</b>			
Contra o meio ambiente e a saúde pública;	Abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;	Lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;	
Redução à condição análoga à de escravo;	Contra a vida e a dignidade sexual	Praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando	
<b>AMPLIOU TODAS AS PENAS PARA O PRAZO PADRÃO DE 8 ANOS DE INELEGIBILIDADE</b>			
<b>A DECISÃO DE UM ÓRGÃO JUDICIAL COLEGIADO DECRETA A INELEGIBILIDADE E NÃO MAIS O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA</b>			

Fonte: Vale (2014, p. 27).

<sup>62</sup> Fala-se em maior sanção administrativa, pois dependendo do ato praticado, sanções em outras áreas do direito serão cabíveis, como no direito penal.

Percebe-se no quadro acima o compromisso da nova lei com os enunciados da Emenda Constitucional nº 4 e seu caráter moralista. Duas hipóteses de inelegibilidade que exemplificam a expressão desse caráter são as derivadas da exclusão do exercício profissional por órgão profissional competente e da demissão do serviço público. Nota-se que a lei procura privilegiar a moralidade administrativa, ainda que fora das instituições tipicamente políticas e a probidade na política.

### 3- A IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURAS

O termo impugnação é bastante utilizado na área do Direito; com frequência, advogados utilizam-se de impugnações para contestar aspectos de um processo jurídico, como objetos (provas), pessoas, argumentos ou decisões. É um dos elementos mais comuns e importantes da área processual jurídica. Dentre as diferentes categorias de impugnação, a presente tese relaciona-se mais intimamente com a de pessoas, que, em termos gerais, é uma forma de apontar que alguém não pode participar de um processo, sejam magistrados, peritos, testemunhas, dentre outras pessoas e profissionais. No caso discutido aqui, a impugnação é a alegação de que uma determinada pessoa não pode participar do processo eleitoral.

A impugnação, portanto, é o ato de refutar; contradizer; contestar; opor-se a; discordar de; pugnar contra algo, que no caso jurídico, é algo trazido ao processo. Sua finalidade é apresentar oposição à constituição do processo, a alguma manifestação da parte adversária, ou ainda a uma decisão que favoreceu a outra parte. Normalmente, sua apresentação (alegação) é feita no próprio processo, não sendo necessária apresentar ação autônoma.

No âmbito do processo eleitoral, há duas ações admitidas: a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). Entende-se que a impugnação de registro de candidatura, é a contestação, a oposição, a manifestação contrária ao registro de um candidato para concorrer em determinado pleito; ou seja, contesta-se a candidatura de um concorrente alegando que ele não pode concorrer.

Admite-se aqui que as impugnações de registros de candidaturas devem atender a um pressuposto: que pelo menos um dos legitimados à propositura da ação correspondente tenha conhecimento de que algum candidato, ou até mesmo um partido político, não atendeu às condições de elegibilidade e/ou formalidades processuais. Atendido esse pressuposto, uma ação é apresentada à Justiça Eleitoral, visando retirá-lo, desde o início, do processo eleitoral.

Neste capítulo serão abordados aspectos relacionados à impugnação do registro de candidaturas, procurando situar a temática nas discussões sociais e políticas e uma análise histórica de legislações a seu respeito. Para tanto, o capítulo será dividido em quatro seções. Na primeira, será apresentada uma discussão sobre a possibilidade de impugnação de candidaturas, diante do aparente conflito que ela possui com o exercício da cidadania. Na segunda seção, abordar-se-á o conceito de inelegibilidade, o qual fundamenta e justifica, na legislação eleitoral vigente, a propositura de ações visando impugnar candidaturas. Nessa seção também será apresentada uma discussão sobre a restrição ao exercício dos direitos políticos, como reconhecimento da condição de inelegibilidade de um cidadão. Na terceira seção, será

apresentada uma análise histórica do registro de candidatura e da possibilidade de sua impugnação nas legislações eleitorais, especialmente os códigos eleitorais, que fizeram e fazem parte da história brasileira, tendo como divisor de águas o Código de 1932. Por fim, na quarta seção, serão apresentados aspectos da AIRC, visando uma melhor compreensão do objeto analisado nesta tese.

Os objetivos deste capítulo são: discutir sociologicamente a operacionalidade das Ações de Impugnação de Registro de Candidaturas (AIRC), as quais visam retirar concorrentes do pleito já no início do processo eleitoral diante de uma reconhecida causa de inelegibilidade que justifique a restrição no seu exercício dos direitos políticos; analisar a possibilidade de impugnação de candidaturas frente aos conceitos de cidadania e democracia; e apresentar aspectos formais das AIRCs enquanto filtro do Poder Judiciário.

### **3.1- Cidadania e a possibilidade de impugnação de candidatura**

Quando se analisa as impugnações de registros de candidaturas por meio das AIRCs o que se faz, na realidade, é uma análise das contestações apresentadas à participação, no processo eleitoral, de determinado cidadão interessado em ocupar um cargo público eletivo. Em outras palavras, contesta-se a possibilidade de um cidadão apresentar-se para a disputa eleitoral, poder pedir votos para si, praticar atos de campanha eleitoral e ser votado. A possibilidade de ser votado se estabelece em função do exercício de direitos políticos, os quais estão intimamente ligados ao conceito de cidadania.

Na obra *Cidadania, Classe Social e Status*, Thomas Humprey Marshall (1967) desenvolveu uma análise conceitual da cidadania com base na realidade social por ele observada na Inglaterra. Definiu o autor que “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao Estado” (MARSHALL, 1967, p. 76). A expressão “membros integrais de uma comunidade” remete à ideia de pertencimento a um grupo social. Na condição de pertencimento, indivíduos possuem direitos e deveres em relação a seu grupo. José Manuel Mendes, ao definir cidadania, também expressa essa ideia de pertencimento ao afirmar que “a cidadania pode ser definida como o laço de pertença a uma unidade ou a um corpo político, que prende, protege e assegura a circulação num espaço delimitado” (MENDES, 2019, p. 1). Dessa forma, justifica-se a diferenciação e o uso das expressões “cidadão brasileiro”, “cidadão inglês”, “cidadão americano”, “cidadão sul-africano” e “cidadão russo”, por exemplo.

Marshall propôs também uma distinção sociológica da cidadania e dividiu o conceito em três partes, ou elementos: civil, político e social. Definiu o autor que “o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito de propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (MARSHALL, 1967, p. 63). O elemento político se trata do “direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo” (MARSHALL, 1967, p. 63). Por fim, o elemento social seria “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

José Murilo de Carvalho afirmou que “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais” (CARVALHO, 2001, p. 9) e também apresentou uma distinção entre esses direitos, colaborando para seu melhor entendimento:

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se [...]. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. [...] É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. [...] Finalmente, há os direitos sociais. Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. [...] Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir o mínimo de bem-estar para todos (CARVALHO, 2001, p. 9-10).

Assim, surgiram as ideias de cidadania civil, cidadania política e cidadania social, sendo que “o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos” (CARVALHO, 2001, p. 9) e, conseqüentemente, das três cidadanias, que podem ser sintetizadas nas palavras de Bryan Roberts:

A cidadania civil é constituída pelos direitos necessários ao exercício da liberdade individual, como liberdade de ir e vir e liberdade de contratar (inclusive de firmar contrato de trabalho), ou pelo direito de possuir propriedades, e é garantida pelo sistema legal. A cidadania política é o direito

de participar do poder político tanto diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto. Faz parte das instituições representativas dos governos local e nacional. A cidadania social é o conjunto de direitos e obrigações que possibilita a participação igualitária de todos os membros de uma comunidade nos seus padrões básicos de vida (ROBERTS, 1997, p. 2).

Como já dito, Marshall analisou o conceito de cidadania e seu desenvolvimento a partir de análise da sociedade inglesa e alegou que primeiro vieram os direitos civis no século XVIII; depois vieram os direitos políticos no século XIX; e por fim, os direitos sociais no século XX (MARSHALL, 1967). No entanto, destaca José Murilo de Carvalho que a sequência cronológica do surgimento dos direitos e da própria cidadania não se aplicou a todos os países. Ele apresenta, no caso da cidadania brasileira, duas diferenças importantes: “a primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros” (CARVALHO, 2001, p. 11-12).

Apesar de admitir que a cidadania se desenvolve de maneira diferente nos diferentes países, ressalta-se que, ao longo do século XX, associaram-se “os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal” (MARSHALL, 1967, p. 70). Em outras palavras, o elemento político passou a ter mais peso do que os demais elementos apresentados por Marshall nos conceitos estabelecidos de cidadania. Por isso, observa-se atualmente uma estreita ligação entre cidadania e direitos políticos, expressa em muitos conceitos, como o que foi apresentado por Maria Helena Diniz. Para a autora, cidadania é o “vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos políticos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade de cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado democrático” (DINIZ, 1998, s.p.). No mesmo sentido, Marcus Cláudio Acquaviva argumenta que a cidadania é o “vínculo político que liga o indivíduo ao Estado e que lhe atribui direitos e deveres de natureza política” (ACQUAVIVA, 1994, s.p.).

Percebe-se que quando um indivíduo deseja ocupar um cargo público eletivo, e se apresenta para participar da eleição para tal cargo, ele está exercendo seu direito político, exercendo sua cidadania. As AIRCs tocam justamente nesse ponto, pois podem impedir que um indivíduo interessado— um cidadão — participe do processo eleitoral. Elas podem impedir que alguém tenha reconhecido seu direito ao exercício pleno dos direitos políticos e, assim, da própria cidadania. Mais adiante, essa questão será retomada e discutida apropriadamente.



Retornando à definição de elemento político de Marshall,<sup>63</sup> percebe-se a ideia de participação política, o que aproxima o conceito de cidadania das discussões sobre democracia. Homero de Oliveira Costa destaca que “em qualquer definição de democracia como forma de governo, a participação aparece como elemento essencial. Em um sistema verdadeiramente democrático, a participação popular deve ser um dos pilares de sua sustentação” (COSTA, 2007, p. 222). Assim, concorda-se com Clovis Gorczewski e Nuria Belloso Martin quando afirmam que “cidadania, democracia e participação política são três noções que estão profundamente inter-relacionadas. A forma de governo democrático não pode ser entendida sem participação política e, por sua vez, quem exerce a participação política são os cidadãos” (GORCZEWSKI; MARTIN, 2018, p. 11), ou seja, aqueles revestidos de cidadania.

A participação política – que é o próprio exercício da cidadania política –, embora reconhecidamente importante e essencial para a democracia, ocupa diferentes sentidos e diferentes lugares nas teorias democráticas desenvolvidas. Joseph Schumpeter, um dos mais importantes teóricos políticos da democracia e um dos primeiros a romper com a teoria clássica, afirmou na sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* que

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

Embora reivindique a participação política, segundo Schumpeter, para o cidadão comum, ela se manifesta apenas na escolha dos representantes; ou seja; estaria limitada ao voto. Esse cidadão escolheria seu representante dentro da chamada elite política, cujos membros, segundo Schumpeter, seriam portadores de racionalidade política e, assim, os únicos capazes de tomar decisões políticas. Dessa forma, os membros da elite política são aqueles que desfrutam tanto do direito de votar, quanto do direito de ser votado, o que se entende como participação política plena.

Outro importante teórico da democracia é Robert Dahl. Em sua obra *Poliarquia*, ele afirma haver pelo menos duas dimensões a serem consideradas na democracia: contestação

---

<sup>63</sup> “Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo” (Marshall, 1967, p. 63-64).

pública e direito de participação (DAHL, 1997). Para Dahl, a democracia é o regime onde se observa grande contestação e grande participação política. No entanto, destaca que “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado” (DAHL, 1997, p. 31). Por isso, o regime mais próximo da democracia idealizada foi chamado pelo autor de poliarquia, já mencionado no capítulo 1.

Os cidadãos na teoria democrática de Dahl, além da participação política por meio do voto para eleição de seus representantes, exerceriam outra função importante no desenvolvimento da sociedade e do regime democrático: colaborar para a responsividade do governo:

para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1- De formular suas preferências. 2- De expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3- De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 1997, p. 26).

Percebe-se que a teoria democrática de Dahl se aproxima do trabalho de Marshall e, assim, dialoga com a presente tese. A participação política destacada por Dahl relaciona-se aos direitos políticos dos cidadãos e, assim, é possível perceber o estabelecimento da relação entre cidadania, democracia e participação política. Vale destacar que “a participação política pressupõe, necessariamente, vários elementos tais como a referência a indivíduos como cidadãos, a alusão a uma atividade, a presença de uma ação volitiva e a referência à política e ao governo” (GORCZEVSKI; MARTIN, 2018, p. 152). Entende-se que a cidadania tem sido um conceito que reivindica a democracia e associa-se, especialmente, a uma atuação política no seio de uma sociedade democrática (CHAUÍ, 1992). Esse entendimento mostra-se relevante para esta tese, que analisa um momento específico da atuação política de um cidadão – seu registro de candidatura para participar do processo eleitoral e a possibilidade de impugnação desse registro.

A aproximação da cidadania com as discussões sobre democracia no Brasil é destacada por José Murilo de Carvalho ao analisar o período seguinte ao fim da ditadura militar em 1985 e a (re)construção da democracia brasileira, onde a associação entre as duas noções ficou muito evidente.

Uma das marcas desse esforço é a voga que assumiu a palavra cidadania. Políticos, jornalistas, intelectuais, líderes sindicais, dirigentes de associações,

simples cidadãos, todos a adotaram. A cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. Não se diz mais ‘o povo quer isto ou aquilo’, diz-se ‘a cidadania quer’ A cidadania virou gente. No auge do entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988 de Constituição Cidadã (CARVALHO, 2001, p. 7).

Retornando aos ensinamentos de Carvalho (2001) na definição dos direitos políticos – predominantes nos conceitos mais recentes de cidadania – constata-se que, dentre outras implicações, tais direitos se relacionam com a capacidade de votar e de ser votado. Votar e ser votado são faces de um mesmo direito, o direito político. No entanto, podem ser empenhadas separadamente. Dessa forma, surge a ideia de que há capacidades eleitorais no exercício dos direitos políticos: a ativa (relacionada à alistabilidade e ao direito de votar) e a passiva (relacionada à elegibilidade e ao direito de ser votado) (VENTURINI; SPINARDI, 2021, p. 53).

Destaca-se que, para o exercício da capacidade eleitoral ativa, é necessário o alistamento eleitoral, o qual deve ocorrer conforme os requisitos presentes na legislação em vigor, por exemplo, a idade.<sup>64</sup> Para o exercício da capacidade eleitoral passiva, é preciso preencher as condições de elegibilidade previstas no art. 14, § 3º da Constituição Federal de 1988 e não incorrer nas hipóteses de inelegibilidade.<sup>65</sup>

A plenitude dos direitos políticos, e, conseqüentemente da cidadania, é observada quando um cidadão tem a possibilidade de votar (exercício da capacidade eleitoral ativa) e de ser votado (exercício da capacidade eleitoral passiva). Em algumas situações, em conformidade com dispositivos legais, é dado ao indivíduo o direito de votar, porém, não lhe é dado o direito de ser votado. Nesse caso, diz-se que o indivíduo está inelegível.

### **3.2- Inelegibilidade e a restrição ao exercício dos direitos políticos.**

A participação de um cidadão como candidato no processo político-eleitoral é definida pelo atendimento às condições de elegibilidade e pela não incidência de causas de inelegibilidade.

A inelegibilidade e a elegibilidade integram o estado ou *status* político-eleitoral da pessoa. Esse status decorre da conformação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral. [...] O status de inelegível impõe restrições à esfera jurídica

---

<sup>64</sup> Na Constituição Federal de 1988 está estabelecido no art. 14, §1º que o alistamento é obrigatório para maiores de 18 anos e facultativo para os maiores de 16 e menores de 18 anos e para os maiores de 70 anos.

<sup>65</sup> A Lei Complementar nº 64 de 1990 e suas alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135 de 2010 apresentam algumas hipóteses de inelegibilidades. Muitas dessas hipóteses foram alegadas nas Ações de Impugnação de Registro de Candidaturas (AIRC) analisadas neste trabalho.

da pessoa, a qual não pode ser eleita; já o status de elegível confere-lhe o direito subjetivo público de disputar o certame e participar do governo (GOMES, 2018, p. 67).

Diante da importância das expressões elegibilidade e inelegibilidade para o processo eleitoral, alguns pesquisadores dedicaram-se a defini-las. Para Adriano Soares da Costa, a elegibilidade é um direito subjetivo público por meio do qual um cidadão pode concorrer nas eleições, e assim, praticar todos os atos relacionados a ela, como realizar campanhas e pedir votos para si, não sendo, portanto, apenas o direito de ser votado (COSTA, 2008). Quando ausente esse direito, diz-se que o cidadão está em condição de inelegibilidade.

José Jairo Gomes define a inelegibilidade como “o impedimento ao exercício da cidadania passiva” (GOMES, 2018, p. 67). No mesmo sentido encontram-se os ensinamentos de José Afonso da Silva, o qual afirma que a “inelegibilidade revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). obsta, pois, à elegibilidade” (SILVA, 2008, p. 388). Percebe-se nessas definições a aproximação do termo cidadania ao exercício dos direitos políticos; em outras palavras; percebe-se a predominância do elemento político de Marshall (1967) no conceito de cidadania praticado atualmente.

Para a presente tese, as abordagens e análises sobre inelegibilidade mostram-se importantes, pois são suas causas e hipóteses fundamentam e justificam a propositura de AIRCs, uma vez que, “quando ela incide, o cidadão fica impossibilitado de exercer seu direito subjetivo público de disputar cargo eletivo, sendo coibido de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo” (GOMES, 2018, p. 67), e dessa forma, poderá ter seu pedido de registro de candidatura impugnado. Assim, entende-se que as inelegibilidades são restrições à capacidade eleitoral passiva, constituindo, então, empecilhos ao pleno exercício dos direitos políticos, e, conseqüentemente, da cidadania. Destaca-se, no entanto, que “toda inelegibilidade apresenta um fundamento ou uma causa específica. Enquanto algumas tem origem na prática de ilícito [...], outras se fundam na mera situação política que o cidadão se encontra no momento da formalização do pedido de registro de candidatura [...]” (GOMES, 2018, p. 68).

No ordenamento jurídico brasileiro, além da Constituição Federal de 1988,<sup>66</sup> há legislações como a Lei Complementar nº64/1990 que trazem hipóteses de restrições ao exercício da capacidade eleitoral passiva, ou seja, trazem causas, circunstâncias e/ou situações em que um cidadão fica impedido de se apresentar para ser votado para um cargo eletivo. Em

---

<sup>66</sup> O art. 14, §§ 4º e 8º da Constituição Federal de 1988 traz algumas hipóteses de inelegibilidade.

outras palavras, o ordenamento jurídico brasileiro traz hipóteses de inelegibilidades e, dessa forma, restrições aos direitos políticos:

As hipóteses de inelegibilidade objetivam não só impedir o abuso no exercício dos cargos, empregos e funções públicos, como também salvaguardar a normalidade e a legitimidade das eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras do pleito, tais como as atinentes a abuso de poder econômico e político. Trata-se, pois, de instituto destinado a proteger o normal funcionamento da democracia (GOMES, 2018, p. 67).

Gomes (2018) afirma que os direitos políticos fazem parte dos chamados direitos fundamentais, mas Ingo Wolfgang Sarlet destaca que o uso da expressão direitos fundamentais na doutrina tem se apresentado de forma heterogênea, muitas vezes contraditória, o que revela ausência de consenso na esfera conceitual e terminológica (SARLET, 2009). Carlos Alberto Ferri e Moisés Alves de Souza admitem que os “direitos fundamentais podem ser conceituados como os direitos positivados no âmbito constitucional de determinado Estado, são direitos essenciais ao homem, garantindo condições materiais e morais indispensáveis à vida humana, tanto do indivíduo como da coletividade” (FERRI; SOUZA, 2018, p.9). A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 traz a essência dos direitos fundamentais:

1. Todo homem tem o direito de tomar posse no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.<sup>67</sup>

Ora, o artigo destacado acima refere-se aos direitos políticos, apresentando-os como um dos direitos humanos e como um dos direitos fundamentais. Dessa forma, a discussão sobre restrição aos direitos políticos se insere na discussão sobre restrições aos direitos fundamentais. Sendo os direitos fundamentais os direitos do Homem positivados no texto constitucional de determinado Estado, poderiam eles sofrer restrições? Trabalhos como os apresentados por Carlos Alberto Ferri e Moisés Alves de Souza (2018), Carlos Luiz Strapazon & Orides Mezzaroba (2011), Vinícius Alexandre Fortes de Barros (2009), Eduardo Rocha Dias (2007) e Jorge Reis Novais (2006), dentre outros, enfrentaram a questão e colaboraram para a discussão do tema.

---

<sup>67</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, art. 21.

Para responder à questão, a doutrina jurídica convive com duas teorias – a Teoria Interna dos Limites aos Direitos Fundamentais, que os compreende como normas, e a Teoria Externa, que os compreende como princípios (NAKAMURA, 2018). Destaca André Luiz dos Santos Nakamura que, se os direitos fundamentais forem entendidos como normas, não se pode falar em restrição, uma vez que uma regra somente pode ser aplicada na sua totalidade. No entanto, sendo entendidos como princípios, admite-se a possibilidade de restrição com base na aplicação da teoria da ponderação dos princípios, alinhada à regra da proporcionalidade e razoabilidade (NAKAMURA, 2018).

A jurisprudência do STF parece adotar a Teoria Externa, como se verifica no voto do ministro Celso de Mello, relator de um recurso analisado no referido tribunal. Por ocasião de seu voto, o ministro afirmou:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.<sup>68</sup>

Destaca-se que a Teoria Externa parece prevalecer também entre pesquisadores e estudiosos do tema. Eles admitem que os direitos fundamentais, e, conseqüentemente, os direitos políticos, podem ser restringidos. A premissa para essa conclusão pode ser encontrada nos ensinamentos do professor João Trindade Cavalcante Filho: “nenhum direito fundamental é absoluto. Com efeito, direito absoluto é uma contradição em termos. Mesmo os direitos fundamentais sendo básicos, não são absolutos, na medida em que podem ser relativizados” (CAVALCANTE FILHO, 2016, p. 7).

Assim, admite-se que a inelegibilidade enquanto restrição à capacidade eleitoral passiva, uma das faces dos direitos políticos, e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais, pode ocorrer com base na Teoria Externa dos Limites aos Direitos Fundamentais. Isso porque os direitos fundamentais (dentre eles os direitos políticos) são princípios e, caso estejam em desacordo com outros princípios, podem ser restringidos. Nesse sentido, afirma Guilherme de Abreu e Silva que “ainda que as inelegibilidades sejam restrições de direitos fundamentais, a sua previsão constitucional possibilita a sua aplicação” (SILVA, 2015, p. 21).

---

<sup>68</sup> Recurso Ordinário em Mandato de Segurança (RMS) 23.452/RJ.

O argumento de Abreu e Silva nos leva às reflexões trazidas por José Gomes Canotilho, que divide as restrições em duas categorias: as diretamente constitucionais e as indiretamente constitucionais (reserva de lei restritiva). As primeiras estão definidas expressamente no texto constitucional (CANOTILHO, 2003), como a restrição ao alistamento eleitoral de estrangeiros e dos conscritos durante o período de serviço militar obrigatório.<sup>69</sup> As segundas são decorrentes de normas infraconstitucionais (CANOTILHO, 2003). Um exemplo que se mostra relevante para esta tese é a definição, em lei complementar, da rejeição de contas públicas.

A LC nº 64/1990 diz que são inelegíveis os que tiverem suas prestações de contas, enquanto gestores de recursos públicos e relacionadas ao exercício de cargos ou funções públicas, rejeitadas por decisão irrecurável do órgão competente. Destaca-se, no entanto, que a rejeição das contas públicas deve ser por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.<sup>70</sup> Como se verá adiante, essa é uma das principais causas apresentadas como fundamento das AIRCs.

Rodrigo López Zílio afirma que a norma que restringe os direitos políticos deve ter um fundamento manifestadamente ético como base e deve buscar a proteção da normalidade e legitimidade das eleições (ZÍLIO, 2008), dessa forma protegendo a própria democracia. No entanto, Guilherme de Abreu e Silva afirma que “a sua ampliação desmedida e eventualmente vinculada a simples e pura moralização do ambiente político é combatida e criticada [...]” (SILVA, 2015, p. 21). Se as inelegibilidades, que restringem os direitos políticos, possuem um fundamento ético e correlacionam-se com a democracia, não podem ser vistas como um moralismo dissociado de alicerces democráticos. Se assim o fosse, estariam colocando em risco a própria democracia (SILVA, 2008). Sobre os fundamentos das inelegibilidades, Walber de Moura Agra afirma que:

O seu primeiro fundamento ético é a preservação do regime democrático e seu funcionamento pleno, garantindo a moralidade e a luta contra o abuso do poder político, e econômico [...]. O segundo fundamento se configura na defesa do princípio da isonomia, assegurando que os cidadãos tenham as mesmas oportunidades para disputar cargos públicos, sem que a ingerência do poder econômico e político sejam as linhas mestras para obtenção de mandatos representativos. O terceiro deflui do regime republicano, protegendo a oportunidade de todos ocuparem cargos públicos e impedindo a perpetuação de mandatários no poder (AGRA, 2011, p. 35).

---

<sup>69</sup> Constituição Federal de 1988: Art. 14, § 2º.

<sup>70</sup> Lei Complementar 64/1990: Art. 1º, I, alínea “g”.

Destaca-se que, embora tenham sido apresentados nesta seção aspectos relacionados à inelegibilidade como fundamento das AIRCs, o descumprimento de requisitos formais relacionados aos registros de candidatura também pode ser alegado na fundamentação das referidas ações eleitorais, o que será melhor discutido mais adiante. Restringir a participação de um cidadão por descumprimento de formalidades tem como fundamento os princípios da igualdade e isonomia. Regras conhecidas, aceitas e cumpridas por todos os interessados, ainda que configurem formalidades, conduzem ao sentimento de justiça e, conseqüentemente, de credibilidade no processo eleitoral.

### **3.3- A impugnação de registro de candidatura na história eleitoral brasileira**

A impugnação relaciona-se à ideia de contestação, de oposição a algo, que no caso em questão, é o registro de candidatura de determinado cidadão interessado em ocupar um cargo público eletivo, ou seja, é a oposição ou contestação à participação de um interessado na disputa eleitoral. O ordenamento jurídico eleitoral vigente, estabelece que o interessado deve integrar um partido político, o qual, após as convenções partidárias e escolha dos filiados interessados, deve realizar o registro das candidaturas para participar da disputa eleitoral (GOMES, 2018).

Os registros das candidaturas constituem a formalização da pretensão de candidatar-se; a oficialização de que um cidadão se apresentou para a disputa eleitoral e está, em sua concepção e na de seu partido, em condição de elegibilidade, a qual será verificada e poderá ser questionada na Justiça Eleitoral. “O registro de candidaturas é uma das importantes fases das eleições, pois é nesse momento que os partidos e as coligações solicitam à Justiça Eleitoral o registro das pessoas que concorrerão aos cargos eletivos”.<sup>71</sup>

Macedo e Soares (2015) afirmam que o momento do registro de candidaturas é decisivo do processo eleitoral por dois motivos: “primeiro porque define o quadro de partidos políticos, coligações e candidatos que disputarão as eleições, e segundo porque essa definição é resultado de uma decisão da Justiça Eleitoral” (MACEDO; SOARES, 2015, p. 254). Percebe-se o entendimento de que, como se discutirá mais adiante, a intervenção da Justiça Eleitoral, ou seja, do Poder Judiciário, ainda que indiretamente, influencia no processo eleitoral.

Mas nem sempre existiu a Justiça Eleitoral como instituição responsável por organizar as eleições na história eleitoral brasileira, que, segundo o cientista político Jairo Nicolau, é uma história muito rica. Destaca o pesquisador que, já no período colonial, a população das vilas e

---

<sup>71</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/registro-de-candidatura>. Acesso em 28 nov. 2022.



idades elegia seus representantes para os Conselhos Municipais (NICOLAU, 2002). Desde então, eleições, de maneira geral, fazem parte de nossa história. José Valente Neto também afirma que o Brasil “possui uma robusta tradição eleitoral, cujo princípio remonta aos idos do século XVI, onde havia a escolha dos ocupantes de vários postos públicos, como para os cargos da vereança, de juízes ordinários, procuradores, tesoureiros e escrivães” (VALENTE NETO, 2004, p. 83). Percebe-se que, ainda que não houvesse eleições para o Chefe do Poder Executivo, havia eleições para integrantes de diversos cargos e funções públicas, conforme a estrutura institucional adotada.

No entanto, constata-se que as formalidades e a importância do registro de candidatura para concorrer nessas eleições, além da possibilidade e a forma de impugnação desses registros, foram se modificando ao longo da história. Algumas legislações, por exemplo, nem contemplavam a possibilidade de impugnação do registro de candidaturas. Embora eleições tenham ocorrido no Brasil desde o período colonial, a legislação considerada divisora de águas é o primeiro código eleitoral do período republicano – o código eleitoral de 1932, o qual passou por diversas alterações até chegar ao atual código vigente, que é o quinto do período republicano brasileiro. Por isso, a análise proposta para esta seção será feita em dois momentos: antes e depois do código eleitoral de 1932. Não se pretende realizar uma análise histórica pormenorizada, pois esse não é objetivo da presente tese, mas somente apresentar elementos que colaborem para o entendimento da evolução das práticas de registro e impugnação de candidaturas no processo eleitoral brasileiro.

### **3.3.1- O Registro e a impugnação de candidaturas antes do Código Eleitoral de 1932**

Eleições fazem parte da história do Brasil desde o tempo de colônia, ainda que com um formato muito diferente do observado atualmente. Graciela Jaeger, ao estudar a história do voto no Brasil, afirma que “as eleições não são uma experiência recente no país. O livre exercício do voto surgiu em terras brasileiras com os primeiros núcleos de povoadores, logo depois da chegada dos colonizadores” (JAEGER, 2004, p. 93). A primeira eleição de que se tem registro ocorreu em 1532 para a escolha de representantes do Conselho da Vila de São Vicente, hoje São Paulo (JAEGER, 2004; NICOLAU, 2002; VALENTE NETO, 2004).

Desde o início da história política eleitoral brasileira, o processo eleitoral é regulamentado por legislações específicas que tratam, ou deveriam tratar, de aspectos de suas etapas. O quadro 9 a seguir apresenta um resumo das principais legislações eleitorais antes do

Código Eleitoral de 1932 e suas abordagens quanto ao registro prévio de candidatura e a possibilidade de sua impugnação.

QUADRO10: Registro prévio de candidatura e sua impugnação nas legislações eleitorais anteriores ao Código Eleitoral de 1932

<b>Legislação regulatória do processo eleitoral</b>	<b>Ano</b>	<b>Registro prévio de Candidatura</b>	<b>Impugnação do Registro de Candidatura</b>
Iº livro das Ordenações do Reino	--	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
1ª lei eleitoral no solo brasileiro	1822	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Constituição de 1824	1824	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Lei Saraiva	1881	Não era obrigatório, no entanto, previa a possibilidade de ocorrer mediante lista assinada de apoio às candidaturas	Não trazia a possibilidade
Regulamento Alvim	1890	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Lei Rosa e Silva	1904	Trazia a ideia de registro prévio de candidatura, mas não a obrigatoriedade e nem apresentava os procedimentos para o registro prévio	Não trazia a possibilidade

Fonte: Elaborada pelo autor com base na análise das legislações eleitorais indicadas no quadro.

Conforme se verifica no quadro acima, as primeiras eleições que ocorreram no Brasil seguiram as regulamentações estabelecidas nas Ordenações do Reino, primeiro código eleitoral adotado no Brasil – ainda no período colonial – vigente em Portugal e em suas colônias. Estabelecia o referido código a realização de eleições a cada 3 anos para o Conselho Municipal, que era um órgão da administração da Colônia ligado à Corte Portuguesa (VALENTE NETO, 2004). Vitor Nunes Leal descreve o processo eleitoral no período colonial e afirma:

as eleições eram feitas de três em três, escolhendo-se logo os oficiais que devessem servir nos três anos consecutivos. Segundo a ordenação citada, a eleição era indireta e se realizava nas oitavas do Natal do último ano do triênio. Em primeiro grau votavam, reunidos em assembleia, sob a presidência do juiz

mais velho, “os homens bons e povo”<sup>72</sup> e os oficiais cujo mandato estivesse por expirar. [...] Reunidos os eleitores de primeiro grau, cada um deles, em segredo, indicava ao juiz (e o escrivão anotava) os nomes de seis pessoas capazes de servir como eleitores de segundo grau. A apuração do rol era feita pelos juízes e vereadores, recaindo a escolha nos seis mais votados. Os seis eleitores de segundo grau, depois de jurarem que escolheriam para os cargos do concelho as pessoas ‘mais pertencentes’ e que guardariam segredo sobre os seus nomes, eram separados, pelo juiz, em três grupos de dois [...]. Cada um dos pares, sem comunicação de um para com o outro, organizava, em seguida, a sua lista dos que devessem ocupar os diversos cargos eletivos nos três anos seguintes, ou sejam: seis nomes para juízes, nove para vereadores, três para escrivães etc. Entregues os róis ao juiz mais antigo, a este, depois de prestar juramento público de manter segredo sobre o resultado do escrutínio, é que incumbia apurar a segunda eleição e lavrar a pauta com os nomes dos eleitos (os mais votados) para cada ofício (LEAL, 2012, p. 61).

O procedimento para realização das eleições constava no primeiro livro das Ordenações do Reino, no Título 67, conforme destaca Jaeger (2004). A partir da análise do documento, constata-se que o registro prévio de candidaturas não era uma condição necessária ou uma etapa do processo eleitoral. Da mesma forma, as Ordenanças não traziam a possibilidade de impugnação desse registro prévio, ou seja, não traziam a possibilidade de impugnação de uma candidatura. Na verdade, não faria sentido prever a impugnação de registros de candidatura, uma vez que, na teoria, essas candidaturas prévias não existiam: “o princípio da eletividade das câmaras respondia, em grande parte, às conveniências da Coroa, e as próprias Ordenações se preocupavam em impedir que os eleitos recusassem o mandato, que era frequentemente um encargo” (LEAL, 2012, p. 62).

A primeira lei eleitoral elaborada em solo brasileiro foi assinada por D. Pedro I, ainda na condição de príncipe regente, em 1822, poucos meses antes da Proclamação da Independência do Brasil. Segundo Graciela Jaeger,

a Primeira Lei Eleitoral Brasileira, que estabeleceu que o Poder Legislativo seria exercido pela Assembleia Geral, formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, determinou eleições indiretas em dois graus: os cidadãos das freguesias escolhiam os eleitores de paróquias e estes nomeavam os deputados; estabeleceu o voto censitário e a verificação dos poderes; regulou as eleições para os representantes da Constituição de 1824 (JAEGER, 2004, p. 97).

---

<sup>72</sup> Vitor Nunes Leal (2012) também apresenta quem eram os “homens bons” que participavam das eleições no período colonial: geralmente os que já haviam ocupado cargos da municipalidade ou “costumavam andar na governança” da terra. Jaeger (2004) afirma que eles eram grandes proprietários de terras ou donos de escravos; ou seja, representantes de uma elite dominante escravagista.

A Constituição de 1824 apresentou regras mais abrangentes para as eleições, embora não tenha trazido grandes alterações nos procedimentos eleitorais adotados até então.<sup>73</sup> As maiores mudanças pertinentes ao processo eleitoral foram relacionadas aos requisitos que habilitavam os cidadãos<sup>74</sup> como eleitores.

Ao analisar as disposições constitucionais da Carta de 1824 no que tange às práticas e procedimentos eleitorais, percebe-se que o registro prévio de candidatura continuava não sendo necessário para que um cidadão<sup>75</sup> fosse escolhido para determinado cargo público eletivo. O professor Jairo Nicolau destaca que “não havia inscrição prévia de candidatos e nem era exigido que os nomes se apresentassem por partidos. Por isso era possível votar em qualquer nome da paróquia” (NICOLAU, 2002, p. 15). Dessa forma, continuava a não existir a possibilidade de impugnação de um registro prévio de candidatura, pois, como já dito, não havia, em regra e na teoria, candidatos – embora, na prática, fosse possível identificar interessados em ocupar cargos públicos.

Se não havia candidatos formalmente apresentados, votava-se em quem? Determinava a Constituição de 1824 que, além do direito de votar, qualquer cidadão eleitor poderia ser votado.<sup>76</sup> Vale enfatizar, no entanto, que o termo eleitor não era utilizado para todo e qualquer cidadão que votava em função da sistemática eleitoral adotada.<sup>77</sup> Uma distinção apresentada por Jairo Nicolau auxilia na compreensão desses termos: “no meio político da época, o termo ‘votante’ passou a designar os cidadãos que votavam nas eleições de primeiro grau, e o termo ‘eleitor’ era usado para os cidadãos que votavam nas eleições de segundo grau” (NICOLAU, 2012, p. 15-16). Assim, quando se fala em “qualquer eleitor”, trata-se daquele homem que se enquadrava nas condições de eleitor de segundo grau, dentre elas, ter renda líquida anual de quatrocentos mil réis.

---

<sup>73</sup> Continuava a sistemática dos graus de eleitores, conforme se verifica no artigo 90 da Constituição de 1824: “As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia” (sic).

<sup>74</sup> Entre os artigos 91 e 96 da Constituição de 1824, estabelecia-se os que poderiam votar e os que não poderiam; dentre os últimos, os menores de 25 anos, os escravos (ainda que libertos), os criminosos e os que não tivessem renda líquida anual de cem mil réis. Com a última exigência, regulamentava-se na Carta de 1824 o direito do sufrágio ativo (um direito limitado e restrito de sufrágio) – o voto censitário – sistemática que permaneceu até a República. Embora não estivesse explícito na Constituição de 1824, as mulheres estavam excluídas do direito de votar.

<sup>75</sup> Apenas homens poderiam ocupar cargos públicos.

<sup>76</sup> Constituição de 1824, artigo 95: “Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados”.

<sup>77</sup> No livro *Eleições no Brasil: Do império aos dias atuais*, Jairo Nicolau sintetiza a sistemática eleitoral no período do império e afirma: “A Constituição de 1824 adotou um sistema de voto indireto em dois graus para as eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado: ‘a massa dos cidadãos ativos’ da paróquia escolhia os eleitores, que, por sua vez, escolhiam os parlamentares” (Nicolau, 2012, p. 15).

Um dado observado na experiência eleitoral brasileira é que “durante o Império, o povo votava em quem o alistava. A grande maioria dos eleitos durante o período monárquico eram padres, pois algumas eleições eram realizadas dentro das igrejas, os padres é que faziam o recrutamento dos eleitores no dia das eleições [...]” (JAEGGER, 2004, p. 99). Isso mostra a origem da preocupação e a importância que assumiu o processo de alistamento eleitoral, destacado anteriormente, diante dos políticos que propuseram mudanças nas legislações eleitorais. Em sua tese, Françoise Jean de Oliveira Souza afirma:

Na primeira Câmara dos Deputados, formada em 1826, os padres representavam 22% dos membros eleitos. Este número se repetiu na segunda legislatura do Império, transcorrida entre 1830 e 1833. Já para a terceira legislatura, referente aos anos de 1834 e 1837, o número de sacerdotes eleitos deputados atingiu a marca de 24% do total de cadeiras disponíveis na Câmara, conformando, portanto, o período de maior participação política dos presbíteros no Parlamento brasileiro. Ressalta-se que durante o governo das regências, no qual se desenrolaram a segunda e terceira legislatura do Império, a representação eclesiástica no legislativo nacional, em termos numéricos, só perdeu para outro setor burocrático do Estado, o dos magistrados (SOUZA, 2010, p. 18-19).

Algumas alterações nas regras eleitorais ocorreram ao longo do período imperial, dentre as quais merecem destaque as trazidas pela Lei Saraiva de 1881. Segundo Manoel Rodrigues Ferreira, “essa legislação eleitoral foi da mais alta importância na vida política do país” (FERREIRA, 2005, p. 229). Ela “instituiu em todo o Império a eleição direta” (LEAL, 2012, p. 63), abolindo o sistema de eleições indiretas, que era adotado como regra no Brasil até aquele momento, e não como exceção, como o é hoje.

Embora não explicitasse a necessidade de registro prévio de candidaturas, a referida lei possuía disposições que indicavam que alguns cidadãos se apresentavam como candidatos tendo como referência uma lista de assinaturas de concidadãos que o apoiavam.<sup>78</sup> Porém, não trazia a Lei Saraiva disposições sobre como se faria esse “registro prévio”, nem condições para sua impugnação. A ideia de uma impugnação estava no artigo 15,<sup>79</sup> que dizia que qualquer eleitor da paróquia, distrito ou seção eleitoral poderia apresentar protesto relativo aos atos do processo eleitoral. No entanto, se os registros prévios não constituíam ato obrigatório do processo eleitoral, eles, em tese, não poderiam ser alcançados pela disposição do referido artigo, e, assim, não poderiam ser objetos de protesto.

---

<sup>78</sup> Decreto nº 3.029/1881, art. 15, §16: “Havendo, porém, mais de três candidatos, terão preferência os fiscais daqueles que apresentarem maior número de assinaturas de eleitores, declarando que adotam a sua candidatura”.

<sup>79</sup> Decreto nº 3.029/1881, art. 15, §21: “É permitido a qualquer eleitor da parochia, districto ou secção apresentar por escripto e com sua assignatura protesto relativo a actos do processo eleitoral” (sic).

Um ponto relevante da referida lei é que ela “instituiu em todo o Império a eleição direta, elevando o censo para o alistamento. Qualquer cidadão alistável, mantida a exigência anterior quanto ao prazo de residência no município, podia ser eleito vereador” (LEAL, 2012, p. 63). Constatou-se que a Lei Saraiva manteve o voto censitário e excluiu os analfabetos do sistema eleitoral.

Com a Proclamação da República em 1889, inaugurou-se não só um novo regime de governo, mas também uma nova fase no processo eleitoral. Em outras palavras, a Proclamação da República “inaugurou um novo período da nossa legislação eleitoral, iniciou-se um novo ciclo da legislação brasileira, que passou a inspirar-se em modelos norte-americanos, e caíram por terra todos os privilégios eleitorais do Império [...] (JAEGER, 2004, p. 103). O primeiro ordenamento eleitoral do período republicano que merece destaque foi o Regulamento Alvim,<sup>80</sup> que, embora não tenha sido um código eleitoral propriamente dito, trouxe inovações ao processo eleitoral, como o fim do voto censitário e a regulamentação da eleição proporcional (RICCI; ZULINI, 2014). Tratava-se de um regulamento que detalhava as etapas do processo eleitoral e ritos a serem seguidos eram apresentados.

No Regulamento Alvim, estava estabelecido como condição de elegibilidade “estar na posse dos direitos de eleitor”, ou seja, dos direitos políticos. Assim, todos os eleitores eram “elegíveis”.<sup>81</sup> No que se refere aos registros de candidaturas e à possibilidade de sua impugnação, o regulamento não trazia definições. A mais próxima referência ao que se entende hoje como impugnação, estava no artigo 45, o qual definia, semelhante ao artigo 15 da Lei Saraiva que qualquer eleitor do distrito, ou da seção, poderia oferecer protesto por escrito em relação ao processo eleitoral à Mesa Eleitoral.

Portanto, também aqui não estava claro que se poderia protestar contra um candidato, pois, legalmente, não havia candidatos, ao mesmo tempo em que todos os eleitores eram candidatos<sup>82</sup> – um verdadeiro paradoxo. Assim, para retirar algum cidadão da disputa eleitoral, era necessário desabilitá-lo como eleitor, ou seja, era preciso questionar sua condição de eleitor, não de candidato propriamente. As capacidades eleitorais ativa e passiva não se dissociavam tal como se observa atualmente.

---

<sup>80</sup> Decreto nº 511, de 23 de Junho de 1890.

<sup>81</sup> Regulamento Alvim de 1890 – “Art. 1º São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional: 1º Estar na posse dos direitos de eleitor”.

<sup>82</sup> No Regulamento Alvim não se encontra a palavra candidato ou candidatura. Nas determinações de como se desenvolveria o processo eleitoral, lê-se no artigo 37 do referido regulamento que: “O presidente dividirá as letras do alfabeto pelos outros mesários. Cada um deles irá escrevendo na sua relação os nomes dos cidadãos votados...” (sic). Percebe-se, assim, não haver a exigência de um quadro pré-definido de candidatos, embora na prática estes fossem observados no processo eleitoral, pois alguns demonstravam interesses para os cargos em disputa, conforme os grupos aos quais pertenciam.

Destaca-se que o protesto apresentado à Mesa Eleitoral poderia ser contra protestado pela Mesa e enviado ao Ministério do Interior. Isso revela que o órgão eleitoral estava ligado ao Governo; assim, naquele momento da história eleitoral brasileira, a Governança Eleitoral, como hoje é entendida, não era independente, mas vinculada ao Poder Executivo, como o que ocorre hoje, por exemplo, na Alemanha, Áustria, Estados Unidos, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça (MARCHETTI, 2008).

Seguindo a cronologia das legislações eleitorais e suas abordagens, outra legislação importante para o processo eleitoral brasileiro que surgiu no início do período republicano foi a Lei nº 1.269 de 1904, conhecida como a Lei Rosa e Silva. Para Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto, a lei “apresentava a estrutura de um verdadeiro Código Eleitoral” (PINTO, 2008, p. 63). Ela trazia a ideia de registros prévios de candidaturas, pois afirmava que o eleitor poderia “acumular todos os seus votos, ou parte deles, em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quiser dar”.<sup>83</sup> Em outros trechos,<sup>84</sup> a ideia de registro prévio é reforçada, por exemplo, quando se lê que seriam apurados os votos dados a um candidato pelo nome com o qual ele se apresentou, ou como ele era conhecido notoriamente. Também definia a Lei Rosa e Silva que alguns boletins seriam entregues aos candidatos e fiscais, sugerindo que esses candidatos seriam conhecidos como tal previamente. Enfatiza-se, no entanto, conforme apresentado no quadro 9, que a referida lei não tratava das formalidades para o registro prévio dos candidatos.

A Lei Rosa e Silva trazia causas de inelegibilidade que se relacionavam mais com os cargos e funções públicas exercidas pelo candidato do que com atos por ele praticados, seja no exercício desse cargo ou função pública ou em sua vida privada. Por exemplo, eram inelegíveis para o Congresso Nacional o presidente da República; o vice-presidente; os governadores e os vice-governadores dos Estados; os ministros do presidente da República; os magistrados federais; presidentes ou diretores de banco, companhia ou empresa que gozavam de favores do Governo Federal, dentre outros. Porém, os atos de improbidade que cometessem, o abuso de poder político que praticassem, a condenação por crimes comuns que tivessem, dentre outras práticas reprováveis socialmente e que hoje integram o rol de causas de inelegibilidade, naquela época não colocariam suas candidaturas em risco.

---

<sup>83</sup> Lei nº 1.269 de 1904 (Lei Rosa e Silva), art. 59.

<sup>84</sup> Lei nº 1.269 de 1904 (Lei Rosa e Silva), art. 100: “Serão apurados os votos dados ao candidato com o nome com que se houver apresentado ou com o que fôr notoriamente conhecido” (sic).

Apesar das alterações ocorridas na legislação eleitoral, e, conseqüentemente, no processo eleitoral, não foram afastadas de forma satisfatória as fraudes eleitorais que marcaram aquele período da história eleitoral brasileira. Paolo Ricci e Jaqueline Zulini, afirmam que

a Primeira República (1889-1930) entrou para os anais da história brasileira como arauto da farsa eleitoral. Generalizada, a fraude tornaria a manutenção de escrutínios regulares para todos os níveis de governo durante o regime, na prática, mero formalismo [...]. Fraudados e fictícios, os procedimentos eleitorais permitiriam a sistemática exclusão de oposições no cenário decisório do período [...] (RICCI; ZULINI, 2014. p. 443-444).

Essa realidade política eleitoral brasileira fomentou o surgimento de novas ideias sobre a forma, a estrutura e os procedimentos eleitorais, fazendo surgir um ambiente de insatisfação e instabilidade política, o que levava a alguns movimentos e revoltas. Essas insatisfações, alinhadas a outros problemas de ordem social e econômica, propiciaram condições favoráveis para o movimento que colocou fim a chamada República Velha, que ficou conhecido como a Revolução de 1930 e teve, como um de seus resultados, a elaboração do primeiro Código Eleitoral do período republicano em 1932. Como já dito, esse código foi um divisor de águas, não só da legislação eleitoral brasileira em si, mas também da própria história eleitoral e democrática do Brasil. Com ele, foi criada a Justiça Eleitoral – o órgão de governança eleitoral brasileiro, alterando a forma de administração e controle do processo eleitoral.

### **3.3.2- O Registro e impugnação de candidaturas depois do Código Eleitoral de 1932**

Com o advento do Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932), “nasceu aí a obrigatoriedade do prévio registro de candidatura” (WASSILEVSKI, 2018, p. 302). O professor José Jairo Gomes também destaca o que estava expresso no artigo 57, dentre as providências do processo eleitoral: o “registro obrigatório dos candidatos, até 5 dias antes da eleição”.

Depois desse, outros quatro códigos eleitorais foram publicados: um em 1935 (Lei nº 48/1935), outro em 1945 (Decreto-Lei nº 7.586/1945), mais um em 1950 (Lei nº 1.164/1950) e o último e atual código eleitoral vigente em 1965 (Lei nº 4.737/1965) (GOMES, 2016). Dessa forma, a história eleitoral brasileira no período republicano conta com cinco códigos eleitorais, além de diversas legislações que versavam sobre matéria eleitoral. Ao analisá-los, constata-se que, embora se consolide a prática de registro prévio de candidaturas, as disposições referentes ao tema não são as mesmas, assim como também não há em todos os códigos a previsão de impugnação desses registros.



O atual código eleitoral tem um capítulo (“Do Registro dos Candidatos”) dedicado a apresentar as disposições referentes ao registro de candidatura dos interessados em concorrer a um cargo público nas eleições. É nele que, além das disposições gerais sobre os procedimentos e critérios para registro dos candidatos, também se encontram as disposições sobre a impugnação dos pedidos de registros de candidaturas.<sup>85</sup>

Rodrigo López Zílio destaca, no entanto, que os pedidos de registro de candidaturas, encontram-se regulados pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e somente vigoram os dispositivos do Código Eleitoral naquilo que forem compatíveis com a Lei das Eleições e outros dispositivos posteriores (ZÍLIO, 2018). Percebe-se aí que legislações específicas de matéria eleitoral surgiram posteriormente ao Código Eleitoral de 1965 e modificaram suas disposições, mas que não o revogaram. A própria Constituição Federal vigente é posterior ao referido código, o que suscitou (e ainda suscita) questionamentos sobre a recepção ou não de seus dispositivos deste código eleitoral pela Carta Magna.

Muitos pesquisadores, políticos e juristas defendem a elaboração de um novo código eleitoral, mais atualizado e que reflita as legislações esparsas de temáticas específicas que regulam diferentes etapas e circunstâncias do processo eleitoral. Nesse sentido, discute o Congresso Nacional um novo Código Eleitoral (Projeto de Lei Complementar nº 112/2021), com mais de 890 artigos, bem mais extenso, portanto, que o atual, com 383 artigos.

QUADRO 11: Resumo de Legislações Eleitorais antes do Código Eleitoral de 1932 e a abordagem do registro prévio de candidatura e sua impugnação

<b>Legislação regulatória do processo eleitoral</b>	<b>Ano</b>	<b>Registro prévio de candidatura</b>	<b>Impugnação do registro de candidatura</b>
Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932)	1932	Procedimento obrigatório. Uma lista de candidatos deveria ser apresentada pelo partido político, aliança de partidos, ou grupos de cem eleitores. Apesar destes legitimados para apresentar a lista de candidatos, também se permitia candidatura avulsa (porém com registro prévio).	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1935 (Lei nº 48/1935)	1935	Procedimento continuava obrigatório e semelhante às determinações do código eleitoral anterior. Entretanto, este código não chegou a ser aplicado.	Não trazia a possibilidade.

- Continua -

<sup>85</sup> Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral vigente): Art. 97 (...) § 2º Do pedido de registro caberá, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da publicação ou afixação do edital, impugnação articulada por parte de candidato ou de partido político. § 3º Poderá, também, qualquer eleitor, com fundamento em inelegibilidade ou incompatibilidade do candidato ou na incidência deste no artigo 96 impugnar o pedido de registro, dentro do mesmo prazo, oferecendo prova do alegado.

Código Eleitoral de 1945 (Decreto-Lei nº 7.586/1945)	1945	Procedimento continuava obrigatório, no entanto, a apresentação da lista de candidatos para registro tornou-se exclusividade dos partidos políticos.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/1950)	1950	Procedimento continuava obrigatório e manteve as determinações do código eleitoral anterior.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/1965)	1965	Procedimento continuava obrigatório e novas determinações foram trazidas para o processo eleitoral, incluindo o período em que seria admitido o pedido de registro, por exemplo.	Diferente dos códigos eleitorais anteriores, trazia a possibilidade de impugnação do registro de candidatura (prazo e legitimados).
Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)	1997	Procedimento continuava obrigatório e detalhava aspectos relacionados a esta prática.	Continha a possibilidade de impugnação e trazia aspectos formais para a propositura da impugnação.

Fonte: Elaborada pelo autor com base na análise das legislações eleitorais indicadas no quadro.

No primeiro código eleitoral, não havia um capítulo ou uma seção específica onde estivessem as disposições relacionadas ao registro dos candidatos. Ele trazia a obrigatoriedade de registro prévio de candidatos no capítulo “Do Voto Secreto” e a previsão de que fosse elaborada uma lista de candidatos, por qualquer partido, aliança de partidos, ou grupos de cem eleitores.<sup>86</sup> A esses legitimados era permitido registrarem a lista elaborada no Tribunal Regional. Apesar dessa previsão, o Código Eleitoral de 1932 permitia a candidatura avulsa, ou seja, aquela fora da lista registrada dos partidos.<sup>87</sup> Os casos de inelegibilidade, conforme expresso no primeiro código eleitoral, foram definidos por “lei especial” (Decreto nº 22.194/1932).<sup>88</sup> No entanto, essa lei não trazia de forma explícita como poderiam ser alegadas as inelegibilidades dos candidatos registrados previamente. Então, tinha-se naquele momento a determinação expressa da necessidade de registro prévio de candidatura, mas não a forma como esse registro poderia ser impugnado.

O que estava claro naquele código era a impugnação de eleitores, de cujas legislações anteriores também já tratavam. Determinava a “lei especial” que, se alguém se enquadrasse em algum dispositivo e, mesmo assim, fosse inscrito no alistamento eleitoral, a sua exclusão se

<sup>86</sup> Decreto nº 21.076/1932 (Código Eleitoral de 1932), art. 58, parágrafo 1º.

<sup>87</sup> Decreto nº 21.076/1932 (Código Eleitoral de 1932): Art. 58: (...) Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada.

<sup>88</sup> Decreto nº 21.076/1932 (Código Eleitoral de 1932), art. 60.

faria *ex-officio* ou por requerimento de qualquer eleitor ou delegado de partido. Determinava ainda que o processo de exclusão seguiria os trâmites processuais definidos no artigo 55 do Código Eleitoral de 1932.<sup>89</sup>

Embora a publicação do primeiro código eleitoral, instituidor da Justiça Eleitoral, seja por vezes, apontada como a tentativa dos revolucionários de 1930 de moralizar as eleições no Brasil, estudos recentes destacam que pode ter havido outra motivação, mais relacionada à legitimação popular do governo que se instalava (ZULINI; RICCI, 2020). É possível pensar na publicação do código eleitoral por essa ótica, pois a história das democracias no mundo mostra que “governantes autoritários podem reformar as instituições buscando legitimar-se perante o povo” (ZULINI; RICCI, 2020, p. 604). É a mudança nas instituições que traz a imagem da mudança de rumo, sem, contudo, intenção de mudar as estruturas, mantendo-se as antigas práticas, ainda que haja aparente mudança. É o simulacro de democracia, conforme Edgell et al. (2015).

Ao analisar o período pós-Revolução de 30 e seus desdobramentos, especialmente os político-eleitorais, que tem como marca a publicação do primeiro código eleitoral, Zulini e Ricci (2020) afirmam:

defender uma mudança nas regras eleitorais condizia com a missão emblemática de renovação das instituições representativas diretamente encampada desde a campanha da Aliança Liberal e apropriada pelo discurso revolucionário para justificar o golpe de 1930. Desertar do compromisso de moralizar as eleições não significava apenas perder credibilidade popular, mas também se indispor com parte das elites que apoiaram a Revolução como uma fase transitória para preparar a restauração liberal (ZULINI; RICCI, 2020, p. 604).

Independentemente da motivação para publicação do código e criação da Justiça Eleitoral, o documento mostra-se importante para a história eleitoral brasileira e para os objetivos desta pesquisa, uma vez que, a partir dele foi introduzida a obrigatoriedade de registro prévio de candidatura na legislação eleitoral brasileira, embora não tenha avançado na possibilidade e na sistemática de sua impugnação, que constitui, *a priori*, objeto de análise desta tese.

Três anos após a publicação do primeiro, foi editado o segundo código eleitoral (Lei nº 48/1935). José Jairo Gomes (2016) destaca que ele manteve a obrigatoriedade de registro prévio de candidatura, porém, não chegou a entrar efetivamente em uso devido à instauração da

---

<sup>89</sup> Decreto nº 22.194/1932, art. 2º.

ditadura do Estado Novo por Getúlio Vargas em 1937. Em sua estrutura, identifica-se um capítulo (II) dedicado ao registro dos candidatos. Diferenciava-se no novo instrumento o prazo para registro de candidatos para as eleições federais e estaduais (15 dias antes das eleições) e municipais (5 dias antes das eleições). Também havia diferenças quanto ao número de assinaturas no requerimento de eleitores para inscrição de um candidato; para as eleições Federais e Estaduais seriam necessários 200 eleitores e nas municipais 50.<sup>90</sup>

Como o primeiro, o código de 1935 também não trazia a previsão de impugnação de registros de candidaturas. Apresentava as condições de inelegibilidade,<sup>91</sup> mas, assim como a lei especial editada conforme determinação do Código Eleitoral de 1932, não apresentava como essas inelegibilidades seriam alegadas para impugnar um registro de candidatura. No texto, havia a previsão de que, no recinto da eleição, só seriam admitidas impugnações referentes à identidade dos eleitores, formuladas pela Mesa, candidatos, fiscais ou delegados de partidos.<sup>92</sup> Como dito anteriormente, esse código não chegou a ser aplicado, pois valeriam para as eleições seguintes que não ocorreram devido ao início da ditadura, quando o Congresso Nacional foi fechado e a Justiça Eleitoral, criada em 1932, extinta com a Constituição Federal de 1937, outorgada por Getúlio Vargas.

O terceiro código eleitoral (Decreto-Lei n.º 7.586/1945), também conhecido como Lei Agamenon Magalhães, foi publicado no início de 1945, quando a ditadura Vargas se mostrava fragilizada e enfrentava resistência e insatisfação de diversos setores da sociedade, inclusive militares. Essa pressão social e política resultou na convocação de eleições por Getúlio Vargas (PINTO, 2008). Com ele, foi restabelecida a Justiça Eleitoral e regulamentados o processo eleitoral e a organização partidária.

Já o registro prévio de candidaturas continuava a ser exigido para interessados em participar das eleições; no entanto, os legitimados a fazê-lo tornaram-se mais restritos: apenas partidos ou alianças de partidos;<sup>93</sup> ou seja, torna-se, a partir de então, exclusividade dos partidos políticos a apresentação e registro dos candidatos (PINTO, 2008). Sem distinção de eleições (federais, estaduais ou municipais), estabeleceu-se o prazo de 15 dias antes das eleições para que fossem realizados os registros prévios.<sup>94</sup>

Nesse código também havia um capítulo (I) dedicado ao registro dos candidatos. Porém, como nos códigos anteriores, não havia a previsão da impugnação do registro de candidatura.

---

<sup>90</sup> Lei nº 48/1935 (Código Eleitoral de 1935), art. 84.

<sup>91</sup> Lei nº 48/1935 (Código Eleitoral de 1935), arts. 102 a 104.

<sup>92</sup> Lei nº 48/1935 (Código Eleitoral de 1935), art. 128, parágrafo 2º.

<sup>93</sup> Decreto-Lei nº 7.586/1945 (Código Eleitoral de 1935), art. 39.

<sup>94</sup> Decreto-Lei nº 7.586/1945 (Código Eleitoral de 1935), art. 40.

O texto trazia as condições de elegibilidade e inelegibilidade, mas, como os códigos anteriores, não estabelecia os procedimentos para sua alegação de forma explícita e nem como alegá-las em relação aos candidatos registrados previamente. As inelegibilidades ainda se relacionavam mais às funções públicas ocupadas pelos candidatos do que por atos praticados.<sup>95</sup>

Ao registro prévio de candidaturas e à previsão legal de impugnação desse registro, o quarto código eleitoral do período republicano (Lei n.º 1.164/1950) não trouxe mudanças. Ele também apresentava um capítulo dedicado ao registro de candidatos (I), que determinava o registro prévio de candidaturas, além de definir que esse registro só poderia ser feito por partido ou aliança de partidos, no prazo de 15 dias antes das eleições.<sup>96</sup> Como os códigos anteriores, não havia previsão para a impugnação de candidaturas.

O quinto e atual código eleitoral brasileiro do período republicano (Lei n.º 4.737/1965) surgiu após o Golpe Militar de 1964, que instaurou no Brasil um novo período ditatorial. Ele foi editado em julho de 1965 e estabeleceu os princípios básicos do atual sistema eleitoral brasileiro. Diferente da ditadura Vargas, a ditadura militar não extinguiu a Justiça Eleitoral, a qual teve sua atuação ampliada pelas disposições do código em análise (PINTO, 2008). Embora, na teoria, a atuação da Justiça Eleitoral do período tenha sido ampliada, na prática, sua atuação mostrou-se restrita, controlada e limitada, haja vista a forma como ocorriam as eleições e todo processo eleitoral naquele período.

Pode-se notar que a Justiça Eleitoral, no período de 1945 a 1964, foi totalmente revigorada e exerceu o papel de guardiã das eleições. [...] Ora, se o período posterior à queda de Vargas até o início da ditadura militar foi uma época de grande evolução e firmamento da Justiça Eleitoral na condução das eleições brasileiras, os deslindes que premiaram o início da ditadura até seu final foram marcados pela limitação e enfraquecimento dessa Justiça especializada no comando das eleições (OLIVEIRA, 2012, p. 14).

Diferentemente dos códigos eleitorais anteriores, o quinto código, ainda vigente, além de manter a obrigatoriedade do registro prévio de candidatura, trouxe a previsão de impugnação do registro candidatura, estabelecendo para ela um prazo.<sup>97</sup> Estabeleceu-se que os pedidos de registro de candidatura serão publicados ou fixados por edital e, após essa publicidade, a impugnação desses pedidos pode ser realizada por algum outro candidato ou por partido político (os legitimados para esta impugnação). No entanto, como ensina Zílio (2018), algumas disposições do referido código, como é o caso dessa, foram modificadas por legislações

---

<sup>95</sup> Decreto-Lei n.º 7.586/1945 (Código Eleitoral de 1945), art. 56.

<sup>96</sup> Lei n.º 1.164/1950 (Código Eleitoral de 1950), arts. 47 e 48.

<sup>97</sup> Lei n.º 4.737/1965 (Código Eleitoral de 1965), art. 97, parágrafo 2º.

posteriores. As modificações promoveram revogações das disposições que se mostraram conflitantes, no todo e em partes, com as novas legislações. No caso em questão, a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de inelegibilidade) trouxe nova roupagem para o dispositivo da impugnação de registro de candidaturas e ampliou de 2 para 5 dias o prazo para oferecer a impugnação, além de ampliar os legitimados para pleiteá-las: além de um candidato ou partido político, também as coligações e o Ministério Público são legitimados.

Um projeto para um novo código tramita no Congresso Nacional; será o sexto código eleitoral do período republicano. Como dito anteriormente, muitos defendem a necessidade de atualização e modernização do código eleitoral brasileiro. Na época em que o atual código foi publicado, não faziam parte da realidade eleitoral brasileira as urnas eletrônicas, o sistema de biometria para identificação do eleitor e tantas outras inovações positivas e negativas que se observam atualmente. O novo código, que ainda é um Projeto de Lei Complementar,<sup>98</sup> só deverá ser utilizado nas eleições posteriores à conclusão desta tese, por isso sua análise ficará para trabalhos futuros.

Constata-se com esse levantamento histórico que o registro prévio de candidaturas só passou a fazer parte da legislação com a publicação do primeiro código eleitoral brasileiro no período republicano em 1932. Porém, desse primeiro código até o quarto, só havia a determinação de registro sem disposições para oferecimento, seja por parte de outro candidato, de um partido ou até mesmo de um cidadão comum, de impugnação desse registro. Só no quinto e atual código eleitoral encontram-se disposições regulando e trazendo a possibilidade de impugnação, pois até então, só havia previsão de impugnar eleitores e a apuração devido ao conhecimento de fraudes.

O objeto de análise desta tese, portanto, tem previsão legal relativamente recente na história eleitoral brasileira, o que justifica o interesse e o entendimento da importância de trazê-lo para uma discussão acadêmica, face ao aumento de sua utilização no jogo político. É com

---

<sup>98</sup> Em agosto de 2021, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 112/2021 de autoria dos seguintes parlamentares: Soraya Santos (PL/RJ), Jhonatan de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Paulo Teixeira (PT/SP), Giovanni Cherini (PL/RS), Orlando Silva (PCdoB/SP), Lafayette de Andrada (REPUBLICANOS/MG), Dulce Miranda (MDB/TO) e Otto Alencar Filho (PSD/BA), conforme dados disponibilizados no site da Câmara dos Deputados. O PLP nº 112/2021 tramitou em caráter de urgência na Câmara dos Deputados e, após sua aprovação, foi enviado para apreciação do Senado Federal, onde se encontra no momento em que esta tese está sendo escrita. A intenção era de que o projeto fosse aprovado ainda em 2021 para sua aplicação já nas eleições de 2022, o que não ocorreu. Tem o referido projeto a intenção de elaborar um novo código eleitoral, consolidando nos seus 898 artigos disposições do código eleitoral vigente e várias outras leis eleitorais importantes, como a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos Políticos, a Lei das Inelegibilidades, a Lei do Plebiscito, dentre outras. No PLP nº 112/2021 estão mantidas a necessidade de registro prévio de candidatos e a possibilidade de impugnação desse registro, mantendo o prazo de 5 dias para apresentar a ação própria para essa impugnação (AIRC) e os legitimados para propositura da ação.

base nas determinações legais referentes ao registro de candidatura e às possibilidades de impugná-lo que o Poder Judiciário vem aplicando, por meio do julgamento das AIRCs, o primeiro filtro ao processo eleitoral. Assim, após as considerações sobre as alterações legislativas relacionadas à temática, e situando-a nesse contexto, passa-se a analisar os filtros do Poder Judiciário ao processo eleitoral e as AIRCs.

### **3.4- Os filtros do processo eleitoral e as AIRCs**

No mundo jurídico, no qual se insere o processo eleitoral, há diversos tipos de ações judiciais. Sem entrar em maiores discussões teóricas e conceituais sobre o termo ações judiciais, pode-se sintetizá-las como a busca, no Poder Judiciário, pelo reconhecimento de um direito ou de uma condição. Essas ações podem ser classificadas conforme as diferentes áreas e/ou pretensões de direitos que se deseja ver reconhecidos: há as ações trabalhistas, penais, cíveis, eleitorais, dentre outras. Admite-se aqui que as ações judiciais eleitorais, ou seja, as ações judiciais relacionadas ao processo eleitoral constituem um dos mecanismos de filtro do Poder Judiciário ao processo eleitoral e caracterizam um de seus modos de intervenção nos processos democráticos.

#### **3.4.1 – Os filtros**

Gaetano Mosca (1998) defende que, em toda sociedade, tradicional ou moderna, existem dois tipos de classe: a que dirige (classe política e minoritária) e a que é dirigida (massa e majoritária). A partir dos conceitos de classe política e massa, o referido autor fundamenta sua teoria da elite. A classe, ou extrato social, que reúne condições para dirigir e para exercer estrategicamente o controle decisório no campo político, ideológico e econômico é nomeada de elite política (NORONHA, 2008). Sobre sua formação, Renato Perissinotto, Luiz Domingos Costa e Camila Tribess analisaram o caso brasileiro e concluíram:

De um lado, temos uma ampla liberdade formal que garante o direito de acesso à elite política a qualquer cidadão adulto no Brasil; de outro, temos uma elite política [...], marcadamente masculina, branca, católica e oriunda dos estratos médios e altos da população. Parece-nos que os filtros que operam no processo de seleção da elite política são oriundos, sobretudo, de uma ‘estratificação social’ que distribui desigualmente recursos fundamentais para o exercício da atividade política (tempo, habilidade oral, escrita, garantias materiais etc.) (PERISSINOTTO; COSTA; TRIBESS, 2009).

Os recursos fundamentais destacados por Perissinoto et al. (2009) servem de filtros que selecionam aqueles que serão candidatos e, posteriormente, integrantes da elite política que ocuparão cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo. Esses filtros são estudados por outros pesquisadores e, por vezes, recebem denominações diferentes, embora tenham o mesmo objetivo: expressar mecanismos de seleção.

Gallagher & Marsh (1988) afirmaram que o acesso à elite política é controlado por uma série de porteiros (*gatekeepers*). Afirmam ainda que o portão mais estreito é guardado pelos selecionadores de candidaturas dentro dos partidos políticos, sendo, portanto, essa seleção um filtro político. Concorde-se que “os partidos políticos são os primeiros filtros do processo eleitoral, ao receberem uma filiação e permitirem que aquele filiado seja ou não candidato – o momento que antecede às eleições” (MALTAROLLO, 2006, p. 77); porém, esse filtro não se refere diretamente à aplicação pelo Poder Judiciário e, portanto, está fora do escopo desta tese.

Pipa Norris (2013) reconhece a existência e a intervenção de diversos atores no processo de recrutamento político. Ao olhar o processo político eleitoral brasileiro, percebe-se que um desses atores é o Poder Judiciário, cujas preferências decisórias, interpretações legais e funcionamento institucional tendem a influenciar, ainda que indiretamente, quem escolhe – ou seja, os dirigentes de partidos políticos – a adotar diferentes critérios na sua definição de quem é selecionado – ou seja, dos candidatos ou aspirantes a candidatos, a depender do momento do processo.

A seleção de candidaturas pelos partidos políticos não é um tema abordado diretamente nesta tese; no entanto, é importante pontuá-lo para melhor compreensão da etapa seguinte do processo eleitoral, uma vez que, mesmo passando pelo portão dos selecionadores de candidaturas dentro dos partidos políticos, outros filtros, portões e *gatekeepers* continuam se apresentando e operando no processo eleitoral. Independentemente de uma análise e de uma abordagem mais profunda sobre a seleção de candidaturas pelos partidos políticos, é possível sugerir que o conhecimento das principais causas utilizadas na propositura das AIRCs – as quais serão analisadas neste trabalho – especialmente as acolhidas pelo Judiciário, pode determinar ou orientar os critérios que um desses partidos utilizarão na escolha de determinado candidato para concorrer às eleições.

Sobre a aplicação de filtros ao processo eleitoral, destaca-se na literatura nacional o trabalho de Perissinotto, Bolognesi e Miríade (2009). Eles reconhecem que no recrutamento político há uma série de filtros que operam progressivamente na seleção dos ocupantes de cargos, o que reforça uma das premissas adotadas nesta pesquisa. Os autores analisaram as condicionantes de sucesso de candidatos a deputados federais nas eleições de 1994, 1998, 2002



e 2006 diante desses filtros. Os pesquisadores procuraram saber quais condições mais afetam positivamente as chances de sucesso eleitoral daqueles que se candidatam a uma vaga no Parlamento brasileiro, ou seja, os fatores que facilitam a passagem pelos filtros.

Identificaram os autores, resumidamente, a existência de quatro filtros. O primeiro operaria, predominantemente, por meio de obstáculos sociais que dificultam a inserção de determinado indivíduo na vida política. O segundo, de natureza institucional, operaria por meio das regras mais gerais que regulamentam o sistema político e excluem alguns grupos de pessoas do direito de participar da vida política. O terceiro, de natureza predominantemente organizacional, ocorre no interior das organizações políticas. O quarto, predominantemente político, ocorre quando os líderes partidários distribuem recursos de modo a favorecer aqueles com maiores chances de sucesso eleitoral (PERISSINOTTO; MIRÍADE; BOLOGNESI, 2009).

Os filtros apresentados por Perissinotto et al. (2009) podem ser classificados em três categorias gerais: sociais, políticos ou judiciais. Destaca-se que esta classificação adotada considera a natureza do filtro e não o ator/instituição que aplica o filtro (Justiça Eleitoral, partidos políticos, eleitores, candidatos, Ministério Público e Movimentos sociais). Os sociais referem-se aos obstáculos que levam em conta não apenas as características de coletividade, como grupo étnico, classe social, classe profissional, dentre outras, mas também características individuais como gênero, escolaridade, renda, etc. Na análise da aplicação desse filtro, considera-se, por exemplo, se na escolha de um candidato, ser homem ou mulher, branco ou negro, ter ensino fundamental ou ensino superior, ser professor, advogado, médico ou administrador, ser heterossexual, bissexual, homossexual, etc, faz diferença e se apresenta como obstáculo ao acesso à elite política. Esse filtro será analisado quando se estabelecer, no capítulo seguinte, o perfil dos candidatos cujas candidaturas foram objetos das AIRCs.

Os filtros políticos referem-se aos obstáculos relacionados diretamente ao meio político, incluindo diversos aspectos e apresentando-se, muitas vezes, pela comparação entre candidatos e/ou entre candidatos e eleitos. Pelos filtros políticos, ficam evidentes as preferências políticas dos selecionadores e seu entendimento sobre quem tem mais chances de ser eleito. Pelos filtros políticos, ocorre a distribuição de recursos partidários e de oportunidades dentro dos partidos políticos, por exemplo. Também relacionam-se com o capital político dos candidatos, assim como as iniciativas legislativas que visam regular os processos democráticos, dentre eles o eleitoral, e acabam por moldar o próprio filtro político. Nesta tese, esse filtro pode ser verificado indiretamente na análise das causas das AIRCs, pois podem refletir tanto as preferências partidárias por determinados candidatos quanto as determinações legislativas fruto das opções

e escolhas políticas em determinado tempo e sobre determinado assunto, como as inelegibilidades.

Por fim, há os filtros judiciais, caracterizados pelo atendimento às regras e formalidades jurídicas conforme as determinações legais. Contudo, destaca-se que estas regras não se aplicam por si só, o que exige atuação, interpretação e aplicação nos casos concretos, pelo Poder Judiciário, da legislação regulatória dos processos democráticos, dentre eles, o eleitoral. Com este entendimento, admite-se que a atuação da Justiça Eleitoral, aplicando as regras eleitorais, constitui um filtro judicial e não meramente legal.

Ao considerar especificamente os filtros judiciais, constata-se que é na sua aplicação que se verificam as condições de elegibilidade e/ou inelegibilidade, assim como o cumprimento dos requisitos legais para o exercício de um mandato eletivo, por exemplo. É por meio dos filtros judiciais que se estabelece a possibilidade do chamado terceiro turno das eleições e por conta deles que críticas são dirigidas ao Poder Judiciário, especialmente por sua atuação ativista nas questões eleitorais. Vale destacar que esse filtro pode ser aplicado em todas as fases do processo eleitoral e apresenta relação com o filtro político. A aplicação dos filtros judiciais se operacionaliza pelas ações judiciais eleitorais. Além das AIRCs, analisadas neste trabalho, há outras ações eleitorais aplicadas no processo eleitoral, como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), o Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

A ênfase das pesquisas relacionadas aos filtros do processo democrático encontra-se nos filtros sociais e políticos. Normalmente, essas pesquisas tomam como referência o perfil daqueles que tiveram sucesso na disputa eleitoral (PERISSINOTTO; MIRÍADE; BOLOGNESI, 2009), tendendo a focar aqueles que conseguiram passar pelos filtros e não necessariamente como os filtros efetivamente atuam. Como exemplo, podemos citar análises sobre a aplicação de alguns filtros sociais específicos, como os obstáculos à participação feminina na política e a representatividade de negros.

No entanto, como já destacado por Perissinotto et al. (2009), é preciso analisar todos os filtros que configuram o processo eleitoral. Nesse sentido, percebe-se que o Poder Judiciário, seja na atuação direta na interpretação e aplicação da legislação eleitoral, seja no julgamento das ações judiciais eleitorais que tramitam na sua estrutura, especificamente na Justiça Eleitoral, não vem sendo explorado pela literatura como responsável por filtros do processo eleitoral.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Como dito no capítulo 2 desta tese, há, na literatura nacional, a identificação da Lei da Ficha Limpa como filtro do processo eleitoral. No entanto, nesta tese, adota-se o entendimento de que a lei é um mecanismo pelo qual se

Adriano Maltarollo (2006), por exemplo, afirma que “a inelegibilidade é o segundo filtro por que devem passar todos os candidatos, e tem alcance antes, durante e depois dos pleitos” (MALTAROLLO, 2006, p. 77). No entanto, entende-se que a inelegibilidade é uma condição do candidato que possibilita que os filtros aplicados pelo Judiciário, antes, durante e depois do pleito, o retenham. Assim, entende-se que, na realidade, o segundo filtro, na classificação do autor, seria o Judiciário em si e não a condição de inelegibilidade. É a atuação do Poder Judiciário diante da presença, ou não, da inelegibilidade que se constitui como um filtro ao processo eleitoral.

Apesar da discordância com o Maltarollo acerca do segundo filtro, concorda-se em relação ao primeiro, assim como também se concorda que “o terceiro filtro é o da escolha popular, as eleições em si” (MALTAROLLO, 2006, p. 77). No entanto, nem o primeiro nem o terceiro filtro, conforme essa classificação, são objetos de análise direta desta tese, apesar do entendimento de que constituem importantes agendas de pesquisa sob a ótica de filtros do processo democrático.

Embora haja literatura especializada na verificação e compreensão dos filtros que atuam no processo democrático, especialmente no processo político eleitoral, poucos trabalhos encontrados analisam objetivamente os filtros característicos do Poder Judiciário ou analisam o próprio poder Judiciário como filtro. A maioria dos trabalhos encontrados que se concentram nos filtros do Judiciário dedicam-se às questões formais e procedimentais desses filtros, não se detendo na análise da sua aplicação.

### 3.4.2 – As AIRCs

Dentro do universo das ações judiciais, as AIRCs são classificadas como ações eleitorais, pois são ações típicas do Direito Eleitoral e possuem pretensão eleitoral: impugnar a participação de um candidato no processo eleitoral. As ações eleitorais possuem sanções tipicamente eleitorais, como restrições ou limitações de direitos políticos, reconhecimento de condições de inelegibilidade ou, ainda, impedimento de posse ou continuidade em cargo eletivo.

As ações eleitorais podem ser divididas basicamente em dois grupos: ações de arguição de inelegibilidade e ações de combate aos ilícitos eleitorais. Vale destacar que elas admitem diversos recursos e remédios constitucionais acolhidos na esfera da Justiça Eleitoral. O primeiro

---

aplica o filtro do Poder Judiciário ao processo eleitoral. Essa mesma lei, como já dito, também serve de mecanismo para a aplicação de filtros dentro dos partidos políticos, no que se refere à seleção de candidaturas.

grupo é utilizado quando ausente a capacidade eleitoral passiva de um cidadão interessado em ocupar um cargo público eletivo, ou seja, quando entende-se estar o cidadão em condição de inelegibilidade (SILVA, 2008). As ações do segundo grupo, por sua vez, relacionam-se com irregularidades observadas durante o processo eleitoral, ou seja, atos praticados pelos candidatos durante o desenrolar do processo eleitoral que se enquadram como crimes eleitorais, como, por exemplo, o abuso de poder político, a captação ilícita de sufrágio, dentre outros. As que fazem parte do primeiro grupo são as AIRCs (Ações de Impugnação de Registro de Candidaturas) e os RCEDs (Recursos Contra a Expedição de Diploma). Já as ações do segundo grupo são as AIJEs (Ações de Investigações Judiciais Eleitorais) e as AIMEs (Ações de Impugnação de Mandatos Eletivos).

Interessa especificamente para esta tese o primeiro grupo de ações, onde as AIRCs se encontram. Se as AIRCs e os RCEDs fazem parte do mesmo grupo e visam arguir inelegibilidades, o que as diferem? A resposta é a fase do processo eleitoral onde a condição de inelegibilidade se apresentou. Nas AIRCs, a condição de inelegibilidade se caracterizou antes da fase de registro de candidatura, por isso deve ser alegada dentro do prazo estabelecido, logo após o pedido de registro da candidatura. Dessa forma, visa impugnar a pretensão de candidatura ainda no início do processo eleitoral. É como dizer: “você não pode participar deste processo eleitoral”. Já nos RCEDs, a condição de inelegibilidade é superveniente, ou seja, é reconhecida após o registro do candidato. É como dizer: “você não pode mais participar deste processo eleitoral”, ou então, “você não poderia ter participado deste processo eleitoral”.

Importante salientar que “o objetivo da AIRC não é a declaração de inelegibilidade do candidato. A finalidade desta ação impugnatória é o indeferimento do registro do candidato, sendo que a decretação da inelegibilidade deve ser buscada através da via processual adequada” (ZÍLIO, 2018, p. 610). Nesse sentido, afirma José Jairo Gomes que “sua finalidade é impedir que determinado registro seja deferido quer em razão da ausência da condição de elegibilidade, quer em virtude da incidência de uma ou mais causas de inelegibilidade [...]” (GOMES, 2018, p.124-125). O entendimento de Zílio (2018) e Gomes (2018) ancora-se na jurisprudência do TSE que, em um julgamento, a consolidou conforme o voto do relator, afirmando que “no processo de registro de candidatura, não se declara nem se impõe sanção de inelegibilidade, mas se aferem tão-somente as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, a fim de que se possa considerar o candidato apto a concorrer nas eleições”.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> TSE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 23.556 – Relator Ministro Caputo Bastos.

A jurisprudência eleitoral majoritária entende que as AIRCs possuem natureza jurídica contenciosa (GOMES, 2018; ZÍLIO, 2018) e constituem um incidente processual, onde a ação principal é o registro de candidatura, cuja natureza jurídica é não contenciosa. O que isso significa? Significa que, a ação principal é referente ao pedido de registro de candidatura, a qual caracteriza-se inicialmente como um processo administrativo. No entanto, na análise desse pedido, de forma incidental, questões contrárias a ele podem ser apresentadas, constituindo obstáculos à pretensão do aspirante a candidato. Nesse momento, surge o contencioso e, por força constitucional, emerge o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal.

A propositura da AIRC por parte dos legitimados é cabível nas hipóteses de “ausência de condições de elegibilidade (art. 14, §3º, da CF), ausência de condição de registrabilidade e incidência de uma causa de inelegibilidade (constitucional ou infraconstitucional)” (ZÍLIO, 2018, p. 610). Ou seja, não são apenas as inelegibilidades que podem ser alegadas nas AIRCs, mas também o descumprimento de determinações legais e formalidades processuais referentes ao processo eleitoral. Assim, ausentes as condições de elegibilidade, ausente o cumprimento de formalidades e preceitos legais e/ou presente alguma condição de inelegibilidade no momento do pedido do registro de candidatura, poderá um dos legitimados propor uma AIRC. Esse fato mostra-se relevante para a presente tese, que buscou as causas alegadas nas proposituras das AIRCs, apresentadas no capítulo seguinte. Dentre elas, todas as hipóteses de cabimento foram identificadas, embora com proporções diferentes.

Os legitimados a proporem AIRCs são apresentados de forma taxativa na LC nº 64/1990: qualquer candidato, partido político, coligação partidária e o Ministério Público. Os legitimados foram analisados nesta tese, que verificou a frequência com que figuravam como proponentes das ações, assim como o sucesso que tiveram no final dos julgamentos (RESPEs) no TSE. Qual legitimado mais propõe AIRCs contra seus oponentes (ou propensos oponentes)? Qual proponente teve mais êxito nas AIRCs? Essas questões foram analisadas e serão apresentadas no capítulo 4.

Em relação aos legitimados, duas considerações são válidas. Em primeiro lugar, percebe-se que o cidadão não candidato nas eleições não é legitimado a propor AIRC. A ele, cabe proceder uma denúncia de inelegibilidade, que seguirá o rito da AIRC, mas não será uma AIRC. Privilegia-se aqui o princípio da representatividade definido na Constituição Federal de 1988. Em segundo, o Ministério Público figura entre os legitimados, o que permitiu uma atuação ativa e determinante dessa instituição no processo eleitoral.

O prazo para propositura da AIRC é de 5 dias após a publicação do edital correspondente ao pedido de registro da candidatura. Porém, a competência do órgão para receber e julgar as AIRCs depende da circunscrição do pleito (federal, estadual ou municipal). Se a arguição for contra candidato a presidente ou vice-presidente da República, a competência para receber e julgar as AIRCs é do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Se for contra candidato aos cargos de senador, governador, vice-governador, deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital, a competência é dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Por fim, se for contra candidato a prefeito (que interessam diretamente a esta tese), vice-prefeito ou vereador, receber e julgar as ações compete aos Juízes Eleitorais.

Destaca-se que, apesar das AIRCs analisadas nesta tese terem sido apresentadas inicialmente aos juízes eleitorais, elas foram analisadas por ocasião dos julgamentos dos recursos apresentados contra as decisões proferidas ao longo das instâncias da Justiça Eleitoral até o TSE.

Em um primeiro momento, as AIRCs afastam e afetam apenas os interesses dos candidatos e dos partidos políticos, frustrando-os, pois, para que se chegasse à fase do registro de candidatura, havia um alinhamento e manifestação de interesse entre eles. Porém, a frustração pode alcançar o eleitorado e afastar o resultado das urnas, expressão da vontade popular, se a decisão final, após todas as instâncias recursais, só for conhecida depois das eleições, ou mesmo em momento próximo ao dia das eleições, depois de toda campanha e mobilização social já terem criado no eleitorado a expectativa pela candidatura impugnada (SUSS, 2008).

Nesta tese, reconhecendo o potencial que as AIRCs possuem de alterar o quadro de candidatos disponíveis para que os eleitores possam escolher seus representantes, as ações foram analisadas com o objetivo de identificar seu impacto nas eleições majoritárias de 2012 e 2016. Vale destacar que as possibilidades definidas na legislação para impugnação de registros de candidatura são relativamente recentes. Somente a partir do código eleitoral de 1965, quinto código eleitoral do período republicano, as disposições para impugnação dos registros de candidatura foram colocadas de forma expressa na legislação eleitoral. Essas disposições foram mantidas na proposta do novo código eleitoral que tramita no Congresso Nacional (PLP nº 112/2021); ou seja, as disposições devem continuar no ordenamento jurídico, o que mostra a necessidade de continuar estudando-a e entendendo-a como filtro do Poder Judiciário ao processo político eleitoral.

#### 4- AS AIRCS NAS ELEIÇÕES DE 2012 E 2016

Este capítulo tem o objetivo de apresentar os dados da pesquisa realizada e discuti-los à luz da fundamentação teórica apresentada nos capítulos precedentes. Foi elaborado um banco de dados a partir da análise dos instrumentos processuais utilizados para a impugnação dos registros de candidaturas, especialmente os RESPEs (Recursos Especiais Eleitorais),<sup>101</sup> por meio dos quais a discussão sobre as AIRCs é levada à apreciação do TSE. Destaca-se que, por tratar-se de eleições municipais, as AIRCs foram propostas e analisadas inicialmente junto aos Juízes Eleitorais.

Em 2012 o TSE analisou 8.082 recursos relacionados às AIRCs, sendo que 1.942 (24%) eram pertinentes às eleições ordinárias e majoritárias – objeto desta pesquisa. Já do ciclo de 2016, foram analisados 2.882 recursos pelo TSE. Desses, 797 (27,7%) eram referentes às eleições ordinárias e majoritárias<sup>102</sup>. Apesar da redução no total dos recursos analisados em 2016, percebe-se que as AIRCs propostas para impugnar candidatos ao Executivo local têm sido cada vez mais utilizadas. Assim, analisar essas ações e buscar verificar se realmente estão sendo utilizadas como parte das estratégias político-eleitorais dos partidos e candidatos mostra-se relevante. Destaca-se, no entanto, que uma análise longitudinal em trabalhos futuros se faz necessária para conclusões mais apuradas sobre o uso das AIRCs, com a inclusão de novos ciclos eleitorais concluídos, como o de 2020 que se encerra em 2024.

Os dados aqui apresentados, portanto, foram obtidos a partir da análise dos instrumentos processuais de 2.739 AIRCs (1.942 referentes a 2012 e 797 referentes a 2016). Sua apresentação neste capítulo será feita em cinco subseções. A primeira mostra a distribuição geográfica das AIRCs e caracteriza os municípios onde foram propostas de modo a identificar se há algum padrão demográfico e socioeconômico explicativo na adoção desse tipo de ação eleitoral. Na segunda subseção, serão caracterizados os candidatos que foram objetos das AIRCs, conforme variáveis preestabelecidas. Na terceira, serão apresentadas as decisões do TSE sobre as AIRCs de 2012 e 2016 e uma associação entre as decisões e algumas variáveis predefinidas, a fim de entender melhor a dinâmica recursal dessas ações e as modificações das decisões nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral. Na quarta, serão identificadas as causas motivadoras para a proposição das AIRCs em 2012 e 2016, relacionando-as com algumas variáveis

---

<sup>101</sup> Além dos RESPEs, vale destacar que em alguns casos foram analisados outros instrumentos processuais relacionados às AIRCs; isso porque não foram encontrados nos RESPEs todas as informações necessárias para a elaboração do banco de dados.

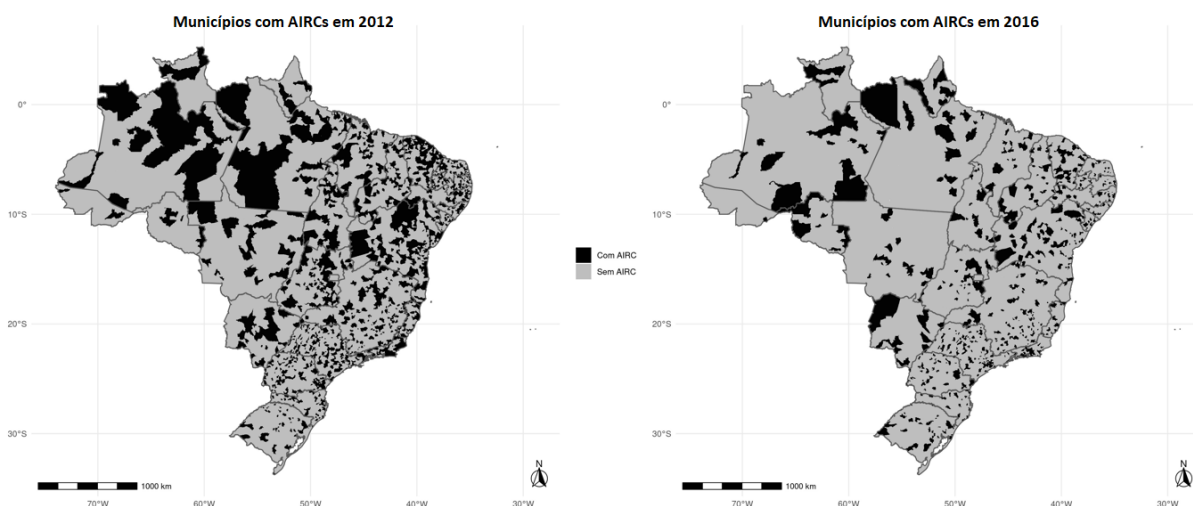
<sup>102</sup> Destaca-se que, como dito na descrição da metodologia utilizada nesta tese, 595 AIRCs não tiveram recursos (RESPEs) ao TSE, assim, não foram analisadas pelo referido tribunal.

preestabelecidas. Por fim, na quinta subseção, identificar-se-á a atuação dos proponentes de AIRCs e seu sucesso.

#### 4.1- Distribuição geográfica e caracterização dos municípios com AIRCs.

Ao analisar os RESPEs relacionados às AIRCs que chegaram ao TSE, foi possível identificar os municípios em que elas foram propostas. Em 2012, as 1.942 AIRCs foram propostas em 1.452 municípios, o que representa cerca de 26,1% dos municípios brasileiros. Já em 2016, as 797 AIRCs foram propostas em 680 municípios, o que corresponde a 12,2% do total de municípios do Brasil. A distribuição geográfica dos municípios com AIRCs nos dois ciclos eleitorais analisados pode ser verificada no quadro 11 abaixo.

QUADRO 12: Distribuição dos municípios brasileiros com AIRCs



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

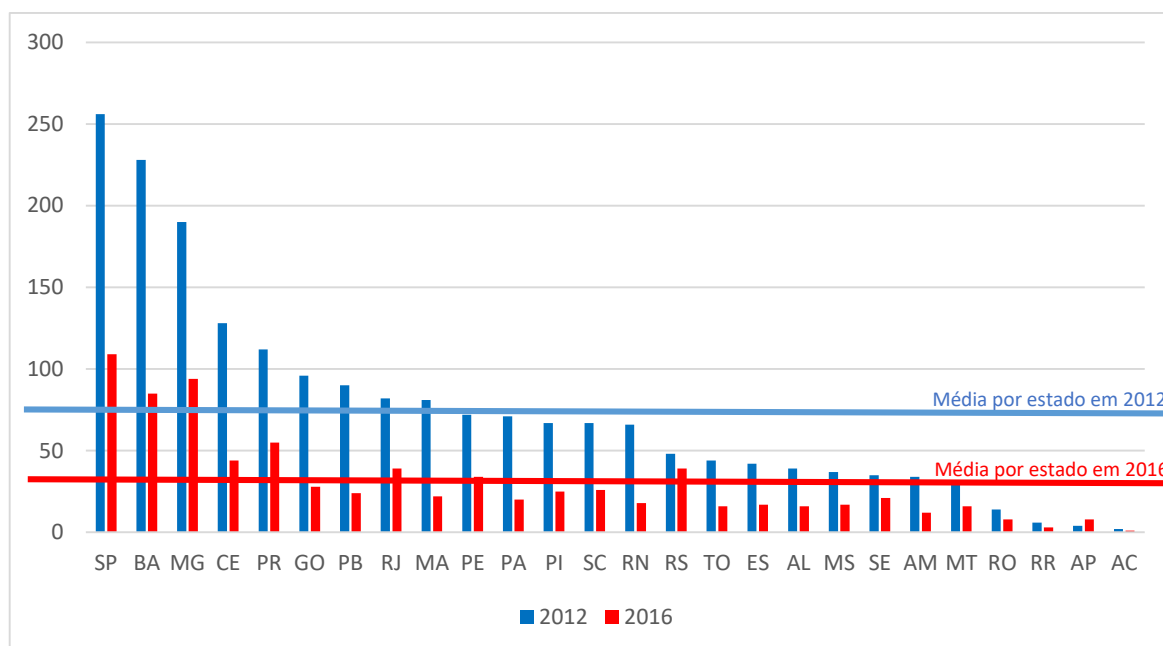
Cada ponto escuro do quadro 11 representa um município, conforme a proporção de sua extensão territorial. Com base nesta figura, percebe-se a redução de municípios com AIRCs analisadas no TSE em 2016, o que será melhor analisado adiante.

Os municípios com AIRCs foram agrupados conforme os estados em que estão inseridos geopoliticamente, de forma a colaborar para comparações e análises. A partir deste agrupamento, foi possível estabelecer, com base em números absolutos, as médias nacionais de AIRCs, sendo 74,7 e 30,6, as médias por estado, respectivamente, em 2012 e 2016.

O gráfico 2 a seguir dimensiona essa distribuição por estado, em termos de números absolutos.



GRÁFICO 13: Comparação da quantidade de AIRCs por estado em termos absolutos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

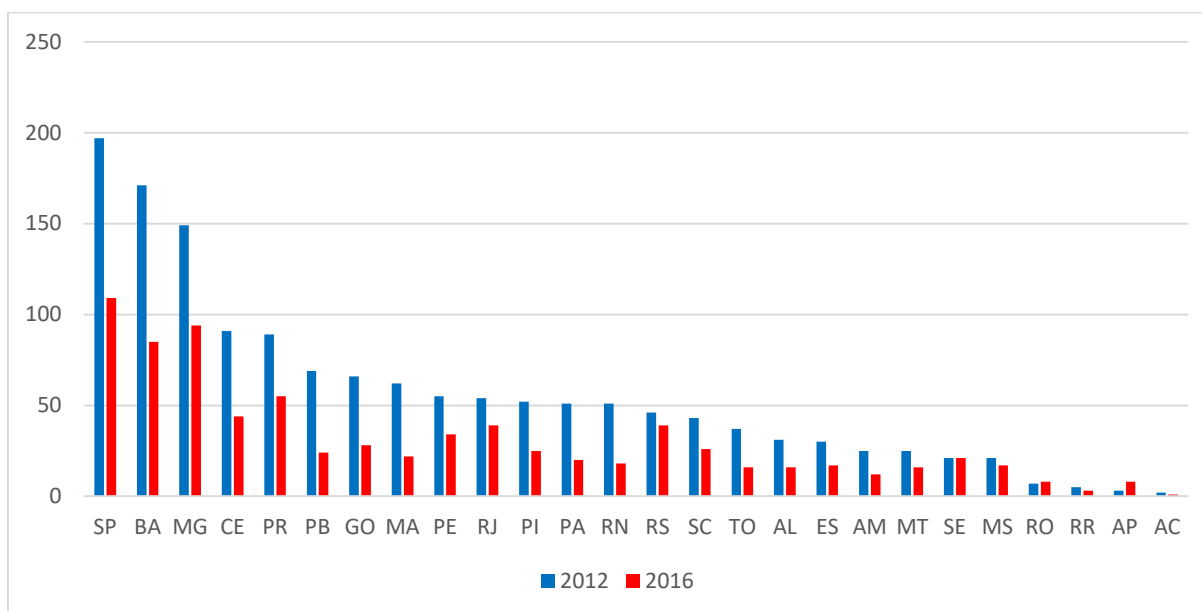
Em 2012, 9 estados tiveram AIRCs acima da média por estados (São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Ceará, Paraná, Goiás, Paraíba, Rio de Janeiro e Maranhão), destacando que São Paulo e Bahia tiveram AIRCs 3 vezes acima da média nacional. Já em 2016, foram 8 estados com AIRCs acima da média nacional (São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Ceará, Paraná, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul). Neste ano, São Paulo e Minas Gerais tiveram AIRCs 3 vezes mais do que a média nacional.

É possível perceber que, em números absolutos, o estado que mais teve AIRCs nos dois ciclos eleitorais analisados foi São Paulo, com 256 em 2012 e 109 em 2016, o que corresponde a 13,2% e 13,7%, respectivamente, do total de ações analisadas. Seguiram São Paulo os estados da Bahia e Minas Gerais, ainda que em ordens diferentes nos ciclos estudados. Porém, como as ações se distribuíram dentro desses e dos outros estados? A distribuição mostrou-se esparsa ou concentrada?

Constatou-se, ao longo da pesquisa, que em um mesmo município era possível ter mais de uma AIRC. Ou seja, o número de ações de determinado estado não coincide, necessariamente, com o número de municípios com ações na respectiva unidade federativa. Esse dado pode revelar se as AIRCs estão concentradas em poucos municípios dentro de um

estado ou se estão dispersas. O gráfico 3 a seguir mostra a quantidade, em termos absolutos, de municípios que tiveram pelo menos uma AIRC, agrupados por estado.

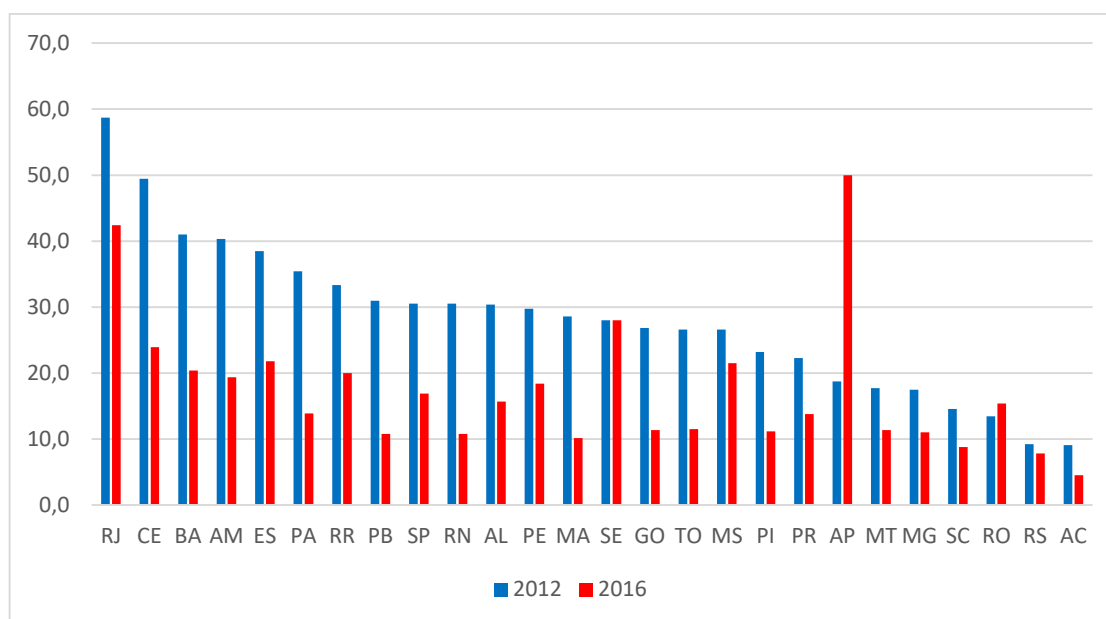
GRÁFICO 14: Quantidade de municípios com AIRCs, por estado, em termos absolutos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Em números absolutos, percebe-se que o estado de São Paulo possui a maior quantidade de municípios com AIRCs propostas tanto no ciclo eleitoral de 2012 quanto no ciclo de 2016, seguido pelos estados da Bahia e de Minas Gerais. Porém, como o número de municípios nos estados varia, a análise em números absolutos pode induzir a um erro de interpretação. Mostrou-se relevante a verificação da distribuição das AIRCs em termos proporcionais, em conformidade com o total de municípios que cada estado possuía na época. Esse dado é apresentado no gráfico 4 a seguir.

GRÁFICO 15: Quantidade em termos proporcionais de AIRCs por estados



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Em termos proporcionais, a distribuição mostrou-se diferente daquela apresentada em termos de números absolutos. Proporcionalmente, em 2012, o estado com maior incidência de AIRCs foi o Rio de Janeiro (quase 60% dos municípios fluminenses), seguido pelos estados do Ceará e da Bahia. Já em 2016, a maior incidência foi no estado do Amapá, onde 50% dos municípios tiveram pelo menos uma AIRC, seguido pelo Rio de Janeiro e Sergipe. Vale destacar que o Amapá havia sido um dos estados de menor incidência de ações em 2012. Os dados mostram que, na maioria dos estados, a distribuição de ações não se apresentou de forma concentrada; na maioria dos estados, a distribuição das AIRCs foi esparsa.

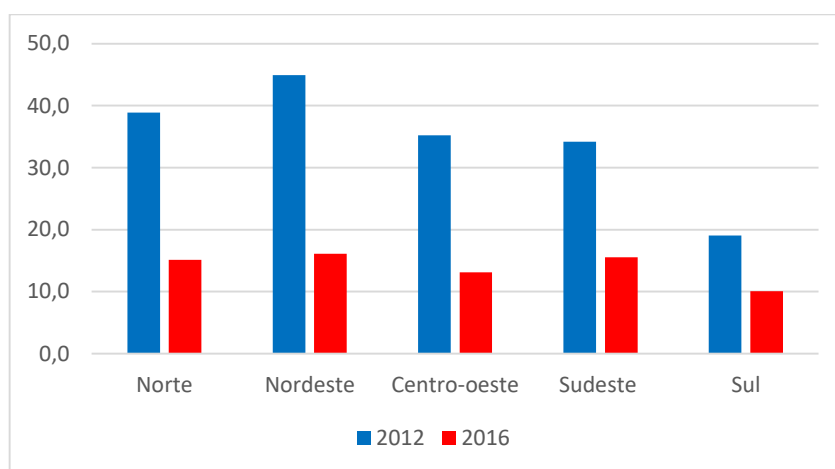
Vale destacar que estados como Minas Gerais e São Paulo, apesar da grande quantidade de AIRCs que tiveram, não sobressaíram em termos proporcionais. Por terem muitos municípios, a distribuição de ações em seus territórios foi mais concentrada do que, por exemplo, no Rio de Janeiro, onde elas se distribuíram por 60% dos municípios em 2012. Em São Paulo foram 30,5% e em Minas Gerais foram 17,5%, no mesmo ciclo. Mesmo quadro se constata em 2016, especialmente nos estados aqui destacados.

Conclui-se que a distribuição de AIRCs não seguiu o mesmo padrão em todos os estados, pois em alguns sua distribuição foi concentrada e em outros não. Isso sugere não haver um padrão na distribuição geográfica das ações. Também sugere que a utilização de AIRCs não é particularidade de um estado específico, pois, foram identificadas em praticamente em todos os estados e, na maioria das vezes, com proporção superior a 10% do total de municípios.

Surgem, então, outras questões: em quais estados as AIRCs se concentraram? Quais características eles possuem? Estas características justificam a concentração? No entanto, essas são questões a serem pensadas e respondidas em trabalhos futuros.

O gráfico 5 a seguir mostra os estados agrupados conforme as regiões em que estão inseridos. Consta-se que os percentuais de AIRCs nas regiões encontram-se muito próximos, especialmente no ciclo de 2016.

GRÁFICO 16: Quantidade em termos proporcionais de AIRCs por região



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

A proximidade no percentual de propositura das AIRCs por região, indica que não há um padrão de regionalização, ou seja, não é possível afirmar que qualquer região tenha apresentado maior incidência de ações. No trabalho de Marchetti (2014), o autor analisa a judicialização da competição eleitoral e o controle das candidaturas pelo TSE e conclui que “a busca pelo Judiciário é um fenômeno disseminado pelo país, não havendo concentração relevante de processos pelo recorte regional” (Marchetti, 2014, p. 97). As conclusões de Marchetti (2014) mostram-se alinhadas com os dados encontrados nesta pesquisa.

Ainda na caracterização dos municípios que tiveram AIRCs, estabeleceu-se um agrupamento pela criação de categorias conforme o número de eleitores de cada um. A classificação é apresentada nas tabelas 2 e 3 a seguir.

TABELA 2: Classificação dos Municípios por número de eleitores em 2012

Classificação dos Municípios 2012	Total de Municípios (5570)	% Total de Municípios	Municípios com AIRCs (1452)	% dos munic. com AIRCs em relação ao total de munic. brasileiros	% dos munic. com AIRCs em relação ao total de AIRCs propostas	% dos munic. com AIRCs dentro da mesma classificação
Grupo 1 – Municípios com até 5.000 eleitores	1619	29,1	247	4,4	17,0	15,3
Grupo 2 – Municípios com 5.001 a 10.000 eleitores	1480	26,6	325	5,8	22,4	22,0
Grupo 3 – Municípios com 10.001 a 20.000 eleitores	1268	22,8	407	7,3	28,0	32,1
Grupo 4 – Municípios com 20.001 a 50.000 eleitores	775	13,9	284	5,1	19,6	36,6
Grupo 5 – Municípios com 50.001 a 100.000 eleitores	241	4,3	100	1,8	6,9	41,5
Grupo 6 – Municípios com 100.001 a 200.000 eleitores	104	1,9	46	0,8	3,2	44,2
Grupo 7 – Municípios com mais de 200.001 eleitores	83	1,5	43	0,8	3,0	51,8

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados nos sites do TSE e do IBGE.

TABELA 3: Classificação dos Municípios por número de eleitores em 2016

Classificação dos Municípios 2016	Total de Municípios (5570)	% Total de Municípios	Municípios com AIRCs (680)	% dos munic. com AIRCs em relação ao total de munic. brasileiros	% dos munic. com AIRCs em relação ao total de AIRCs propostas	% dos munic. com AIRCs dentro da mesma classificação
Grupo 1 – Municípios com até 5.000 eleitores	1558	28,0	98	1,8	14,4	6,3
Grupo 2 – Municípios com 5.001 a 10.000 eleitores	1485	26,7	172	3,1	25,3	11,6
Grupo 3 – Municípios com 10.001 a 20.000 eleitores	1286	23,1	162	2,9	23,8	12,6
Grupo 4 – Municípios com 20.001 a 50.000 eleitores	804	14,4	137	2,5	20,1	17,0
Grupo 5 – Municípios com 50.001 a 100.000 eleitores	249	4,5	59	1,1	8,7	23,7
Grupo 6 – Municípios com 100.001 a 200.000 eleitores	97	1,7	30	0,5	4,4	30,9
Grupo 7 – Municípios com mais de 200.001 eleitores	91	1,6	22	0,4	3,2	24,2

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados nos sites do TSE e do IBGE.

Admite-se nesta pesquisa que municípios de pequeno porte são aqueles com até 20 mil eleitores (grupos 1, 2 e 3); os de médio porte são os municípios com mais de 20 mil e menos 100 mil eleitores (grupos 4 e 5) e os de grande porte são aqueles com mais de 100 mil eleitores (grupos 6 e 7).

Diante dessa classificação, percebe-se que a maioria das AIRCs, nos dois ciclos eleitorais analisados, ocorreu em municípios considerados de pequeno porte. Em 2012, a maioria dos municípios que teve AIRCs, em números absolutos, foi do grupo de municípios com número de eleitores entre 10.001 e 20.000 (Grupo 3), o que representava 7,3% dos municípios brasileiros, seguidos pelo grupo de municípios com número de eleitores entre 5.001 e 10.000 eleitores (Grupo 2).

Já no ciclo eleitoral de 2016, a maioria foi do grupo de municípios com 5.001 a 10.000 eleitores (Grupo 2), o que representava 3,1% dos municípios brasileiros, seguido pelo grupo de municípios com número de eleitores entre 10.001 e 20.000 eleitores (Grupo 3). Destaca-se que, embora o grupo de maior incidência de AIRCs em 2016 tenha sido diferente do grupo de maior incidência em 2012, ele também pertencia ao espectro dos municípios de pequeno porte, conforme a classificação adotada nesta pesquisa.

Neste ponto do trabalho, deter-se-á apenas nos grupos de maior incidência em 2012 e 2016, ou seja, nos grupos de municípios com 10.001 a 20.000 eleitores e de municípios com 5.001 a 10.000 eleitores, respectivamente, para uma análise das regiões. As tabelas 4 e 5 a seguir mostram a distribuição dos municípios desses grupos por regiões.

TABELA 4: Distribuição de AIRCs por região dentro do grupo de municípios com 10.001 a 20.000 eleitores

<b>Regiões brasileiras</b>	<b>Quant. de Municípios na faixa de 10.001 a 20.000 eleitores</b>	<b>Quant. de Municípios na faixa de 10.001 a 20.000 eleitores com AIRCs</b>	<b>% do total de Municípios com AIRCs na faixa de 10.001 a 20.000 eleitores (407)</b>	<b>% do total de Municípios na faixa de 10.001 a 20.000 eleitores (1.265)</b>	<b>% do total de Municípios com AIRCs na faixa de 10.001 a 20.000 eleitores em cada região</b>
Nordeste	569	213	52,3	44,9	37,4
Sudeste	316	95	23,3	24,9	30,1
Sul	191	40	9,8	15,1	20,9
Norte	106	31	7,6	8,4	29,2
Centro Oeste	83	28	6,9	6,6	33,7

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

TABELA 5: Distribuição de AIRCs por região dentro do grupo de municípios com 5.001 a 10.000 eleitores

Regiões brasileiras	Quant. de Municípios na faixa de 5.001 a 10.000 eleitores	Quant. de Municípios na faixa de 5.001 a 10.000 eleitores com AIRCs	% do total de Municípios com AIRCs na faixa de 5.001 a 10.000 eleitores (172)	% do total de Municípios na faixa de 5.001 a 10.000 eleitores (1.485)	% do total de Municípios com AIRCs na faixa de 5.001 a 10.000 eleitores em cada região
Nordeste	501	54	31,4	33,7	10,8
Sudeste	457	51	29,7	30,8	11,2
Sul	290	34	19,8	19,5	11,7
Centro Oeste	127	12	7,0	8,6	9,4
Norte	110	21	12,2	7,4	19,1

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Em números absolutos, constata-se que a maioria dos municípios com propositura de AIRCs na faixa classificatória de maior incidência no ciclo de 2012 pertencia à região nordeste, 44,9%. Por isso, constata-se que 52,3% das ações desse grupo foram propostas na região nordeste e que 37,4% dos municípios dessa faixa classificatória localizados na região nordeste tiveram proposições de AIRCs.

No ciclo de 2016, a faixa classificatória com maior quantidade de municípios passou a ser a de Municípios com 5.001 a 10.000 eleitores. Apesar da redução em números absolutos, a região nordeste continua sendo a região de maior quantidade de municípios com AIRCs (31,4%) naquele ciclo eleitoral. Constata-se um aumento do número de municípios que se enquadram no referido grupo na região nordeste. Em 2016, 33,7% dos municípios do grupo de maior incidência de AIRCs era da região nordeste e 10,8% dos municípios dessa região, pertencentes à faixa classificatória de maior incidência de AIRCs tiveram as referidas ações eleitorais propostas em suas eleições municipais.

Quando se analisa a incidência de AIRCs em termos proporcionais dentro de cada grupo, percebe-se que o grupo de municípios que apresentou maior incidência no ciclo de 2012, foi o grupo 7: 43 municípios, o que representou mais de 50% do total. No ciclo de 2016, a faixa de classificação de maior incidência, em termos proporcionais, foi a faixa Municípios com 100.001 a 200.000 eleitores. Portanto, percebe-se que a incidência proporcional de AIRCs nos grupos de municípios analisados é maior nos grupos que correspondem a municípios de grande porte (grupos 6 e 7).

Conclui-se que, em termos absolutos, as AIRCs são mais propostas em municípios de pequeno porte, mas como esses constituem a maioria dos municípios brasileiros, em termos

proporcionais, a incidência não se destaca. Proporcionalmente, o destaque está nos municípios de grande porte, se considerados os grupos separadamente. Isso sugere que a propositura de AIRCs não está relacionada diretamente ao porte do município. Fatores internos ao processo eleitoral, como a competição, parecem influenciar mais positivamente do que a variável do tamanho do município isoladamente.

Entende-se que a competição eleitoral tende a ser maior em municípios de grande porte, porém, em municípios de pequeno porte, outros fatores como características, particularidades, grupos e figuras políticas locais podem potencializar a disputa, independentemente do tamanho do município.

É possível demonstrar que a competição eleitoral varia regionalmente no Brasil, respondendo ao nível de urbanização das cidades, mas também que o nível de disputa vem crescendo ao longo do tempo em todo o país. As capitais são mais competitivas do que as demais cidades, mas não há indícios de que regiões mais pobres ou menos populosas sejam menos competitivas do que as demais (SILVA, 2013, p. 405).

Assim, “quanto menor a margem de votos obtida pelos candidatos mais votados em relação aos demais, mais competitiva a eleição naquela localidade” (CARAMANI, 2003, p.417 - tradução do autor), isso, independentemente do tamanho do município.

#### **4.2- Caracterização dos (as) candidatos (as) cujas candidaturas foram objetos de AIRCs.**

Inicialmente, vale destacar que 4,9% das candidaturas brasileiras, somando as candidaturas de 2012 e 2016, foram objeto de AIRCs. Ao analisar isoladamente cada eleição, foram 5,2% das candidaturas para o cargo de prefeito em 2012 e 2,0% das candidaturas em 2016. Com o objetivo de caracterizar os candidatos que tiveram seus registros de candidaturas impugnados por meio de AIRCs que chegaram ao TSE pelos RESPEs correspondentes, as seguintes variáveis foram utilizadas: sexo, grau de instrução, ocupação e partido político.

Em relação à variável sexo, destaca-se que alguns casos analisados neste trabalho são de AIRCs propostas para impugnação de partidos e/ou de coligações, por exemplo, por irregularidades nos DRAPs (Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários), o que não permitiu identificar, especificamente, o sexo do candidato. Assim, para análise dessa variável, foram desconsiderados esses casos, restando apenas aqueles em que o sexo do candidato foi identificado e/ou declarado. Foram analisadas 1.673 candidaturas com AIRCs em 2012 e 682 candidaturas em 2016.



A opção de desconsiderar os casos em que não há definição do sexo não compromete a análise e sua estatística, pois, na apreciação dessa variável, assim como nas variáveis grau de instrução e ocupação, não se levará em conta o total de ações, mas, tão somente, aquelas em que essas variáveis se aplicam. A análise foi feita a partir do total de candidaturas para o cargo de prefeito nos ciclos analisados (total nacional) ou do total de candidaturas nos municípios em que as ações foram propostas para melhor entendimento e comparação dos dados encontrados, como se verá adiante.

TABELA 6: Candidaturas masculinas e femininas no Brasil e suas AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016

Eleições	Candidaturas Masculinas no Brasil	Candidaturas Femininas no Brasil	Candidaturas Masculinas com AIRCs	Candidaturas Femininas com AIRCs	% Cand. Masc. com AIRCs	% Cand. Fem. com AIRCs
2012	27.069	4.922	1.460	213	5,4	4,3
2016	28.378	5.137	604	78	2,1	1,5

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

É possível perceber que, em 2012, 1.460 candidaturas que tiveram seus registros impugnados por meio de AIRCs eram do sexo masculino e 213 eram do sexo feminino. Já em 2016, foram impugnadas 604 candidaturas do sexo masculino e 78 do sexo do feminino. Embora chame atenção a diferença entre as impugnações de candidaturas masculinas e femininas em números absolutos, vale destacar que, de forma geral, o total de candidaturas masculinas e femininas no Brasil também apresenta grande diferença. Em 2012, conforme dados do TSE,<sup>103</sup> foram 27.069 candidaturas masculinas e 4.922 candidaturas femininas para as eleições majoritárias municipais e em 2016 28.378 candidaturas masculinas e 5.137 femininas. Por isso, em termos proporcionais, não se observa grande diferença. Os dados mostram que, em 2012, as AIRCs de candidaturas masculinas e femininas foram, respectivamente, 5,4% e 4,3% dos totais para cada sexo e, em 2016, foram 2,1% e 1,5% das candidaturas masculinas e femininas, respectivamente.

Conclui-se que, em relação à variável sexo, a incidência de AIRCs é maior nas candidaturas masculinas do que nas candidaturas femininas, tanto em números absolutos quanto em termos proporcionais. Essa conclusão refuta a hipótese apresentada inicialmente de que as

<sup>103</sup> Checado no site do TSE em 6 set. 2022.

candidaturas femininas seriam mais propensas à impugnação do que as candidaturas masculinas em função das dificuldades de participação feminina em espaços públicos, como a política. Sobre o tema, destacam Bianca Tams Diehl e Tassiara da Silva Senna (2016) que “a identidade das mulheres formou-se com redução de direitos e por uma construção social, fazendo com que o gênero feminino fosse aprisionado aos deveres com a família, não podendo atuar no espaço público sem que sofressem discriminação” (DIEHL; SENNA, 2016, p. 24). Acreditava-se que essa discriminação tenderia a se manifestar na maior propositura de AIRCs contra candidaturas femininas, o que não se constatou. Apesar disso, entende-se que os dados aqui encontrados não diminuem a importância e a necessidade de incentivo à participação feminina na política.

Destaca-se ainda que, apesar de indicarem que as candidaturas masculinas são mais propensas à AIRCs, os dados sugerem que a variável sexo não parece ser determinante na propositura de ações. Em outras palavras, os dados sugerem que as AIRCs são propostas contra adversários políticos, independentemente de seu sexo.

O grau de instrução foi outra variável analisada para estabelecer o perfil dos que tiveram seus registros de candidatura alvos de AIRCs. De forma geral, os dados no site do TSE mostram que candidatos que declararam possuir Ensino Médio completo são maioria, tanto em 2012, quanto em 2016, seguidos pelas candidaturas em que os candidatos declararam ter Ensino Superior completo. No entanto, quando se analisam apenas as candidaturas para prefeito, o quadro mostra-se diferente. Tanto no ciclo de 2012, quanto no ciclo de 2016, a maioria dos candidatos ao Executivo municipal declararam ter o Ensino Superior completo. Somando as candidaturas para prefeito e vice-prefeito, foram 13.810 candidatos em 2012 e 15.287 candidatos em 2016. O segundo grau de instrução mais declarado foi Ensino Médio completo, com 8.986 candidatos em 2012 e 9.405 candidatos em 2016. Esses dois segmentos de grau de instrução foram também os mais identificados entre candidatos que tiveram candidaturas com AIRCs.

TABELA 7: Grau de instrução de candidatos cujas candidaturas foram objetos de AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016

Grau de instrução	Cand. com AIRCs 2012	Cand. com AIRCs 2016	% Cand. com AIRCs 2012 do total de AIRCs. (1673)	% Cand. com AIRCs 2016 do total de AIRCs. (682)	% Cand. com AIRCs 2012 do total de cand. (32.173)	% Cand. com AIRCs 2016 do total de cand. (33.522)
Lê e escreve	9	14	0,5	2,1	0,03	0,04
Ens. Fund. incompleto	149	35	8,9	5,1	0,46	0,10
Ens. Fund. completo	101	43	6,0	6,3	0,31	0,13
Ens. Médio incompleto	36	16	2,2	2,3	0,11	0,05
Ens. Médio completo	482	173	28,8	25,4	1,50	0,52
Superior incompleto	110	46	6,6	6,7	0,34	0,14
Superior completo	786	355	47,0	52,1	2,44	1,06

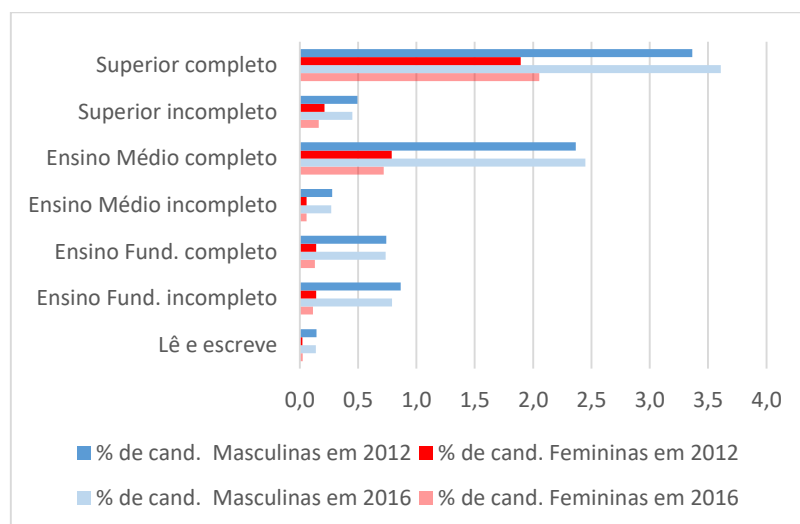
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Percebe-se que, em 2012, em números absolutos, 786 AIRCs foram de candidatos com Ensino Superior completo, o que representou 47% das ações daquele ciclo eleitoral e 2,44% do total de candidaturas registradas no Brasil, naquele ano, para as eleições majoritárias. Foram 482 AIRCs de candidatos que declaram ter Ensino Médio completo, o que representa 28,8% das ações propostas nas eleições de 2012 e 1,50% do total de candidaturas para eleições majoritárias.

Em 2016, em termos de números absolutos, candidatos com Ensino Superior completo também eram maioria. 355 candidatos com esse grau de instrução tiveram AIRCs, o que correspondeu a 52,1% do total de candidaturas com ações daquele ano, ou seja, mais da metade das AIRCs propostas foram contra esses candidatos, e 1,06% do total de candidaturas para eleições majoritárias registradas no Brasil. Na sequência, vieram candidatos que declararam ter Ensino Médio completo: 173, ou seja, 25,4% das candidaturas com ações daquele ciclo eleitoral e 0,52% do total de candidaturas no Brasil para as eleições majoritárias.

O gráfico 6 a seguir associa as variáveis sexo e grau de instrução com o cargo político em disputa. Nele, é possível perceber o percentual de candidaturas masculinas e femininas em cada grau de instrução, conforme declaração dos próprios candidatos, a partir do total de candidaturas registradas no Brasil nos ciclos eleitorais analisados.

GRÁFICO 17: Percentual de candidaturas masculinas e femininas por grau de instrução em 2012 e 2016 que concorreram para prefeito



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Destacam-se aqui as candidaturas nas quais candidatos declararam ter Ensino Superior completo, isso pelo fato de que, como já dito, ser esse o grau de instrução de maior frequência entre os candidatos ao Executivo Municipal. Constata-se que, em 2012, do total de candidaturas masculinas nas eleições majoritárias, 3,4% foram de candidatos que declararam ter o Ensino Superior completo (11.099 candidaturas), e dessas, 6% tiveram AIRCs (668). No mesmo ano, as candidaturas femininas que declararam possuir Ensino Superior completo representaram 1,9% do total naquele mesmo ciclo eleitoral (2.873 candidaturas), das quais 4,5% tiveram AIRCs (129). Em 2016, as candidaturas masculinas com Ensino Superior completo para o cargo de prefeito sobem para 3,6% (12.218 candidaturas) e as femininas variam para 2,1% (3.255 candidaturas). Dos totais, 2,4% das candidaturas masculinas e 1,8% das candidaturas femininas tiveram AIRCs.

Ao considerar apenas as candidaturas para o Executivo Municipal com AIRCs (1.673 em 2012 e 682 em 2016), constata-se que, em termos proporcionais de cada grau de instrução, a maior incidência em 2012 foi em candidaturas masculinas com Ensino Superior completo (39,9%). Em seguida, vieram as candidaturas masculinas com Ensino Médio completo (25,7%). Em 2016, manteve-se o padrão, ou seja, as maiores frequências de AIRCs foram em candidaturas masculinas com Ensino Superior completo, seguidas pelas candidaturas masculinas com Ensino Médio completo, 43,5% e 23,5%, respectivamente.

Vale destacar que, ao analisar apenas as candidaturas masculinas com AIRCs em 2012 (1.460 candidaturas), constatou-se que em 53,8% delas o candidato declarou possuir Ensino Superior completo. Em 2016, em que se teve 604 candidaturas com AIRCs, esse percentual tem pequena redução para 49,2%. Ao fazer esse mesmo exercício com as candidaturas femininas, constatou-se algo diferente: em 2012, 60,6% das candidatas com AIRCs declararam possuir Ensino Superior completo e o percentual aumenta em 2016, passando a 76,9%.

Em 2012, 5,7% do total de candidaturas daqueles que declararam possuir Ensino Superior completo tiveram AIRCs. Esse é o mesmo percentual daqueles que declaram ter Ensino Superior incompleto (5,7%) e um pouco maior que o percentual daqueles que declararam possuir Ensino Médio completo (5,4%). Em 2016, a porcentagem de candidaturas com AIRCs dentro do grupo que declarou que lê e escreve foi a maior (2,8% das candidaturas), seguida por aqueles que possuíam Ensino Superior incompleto (2,6%) e Ensino Superior completo (2,3%).

Os dados sugerem que, embora o perfil das candidaturas com mais AIRCs seja de candidaturas masculinas com Ensino Superior completo, a variável grau de instrução não se apresentou como determinante na propositura de AIRC. Isso confirma a hipótese apresentada inicialmente e permite afirmar, com base nos dados, que a variável grau de instrução não se mostrou significativa para a propositura de AIRCs.

Em relação à ocupação, vale destacar uma dificuldade da pesquisa. Em alguns casos, não foi possível identificar a ocupação do candidato, pois ela não havia sido declarada. A tabela a seguir mostra as principais ocupações indicadas pelos candidatos que tiveram seus registros de candidaturas questionados por meio de AIRCs aqui analisados.

TABELA 8: Comparativo entre as principais ocupações de candidatos com AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016

Ocupação	Ocupação dos (as) candidatos (as) com AIRCs 2012	Ocupação dos (as) candidatos (as) com AIRCs 2016	% Ocupação dos (as) candidatos (as) com AIRCs 2012	% Ocupação dos (as) candidatos (as) com AIRCs 2016
Prefeito	210	56	12,6	8,2
Empresário	207	113	12,4	16,6
Médico	128	49	7,7	7,2
Agricultor	122	43	7,3	6,3
Comerciante	115	35	6,9	5,1
Advogado	87	35	5,2	5,1
Pecuarista	70	16	4,2	2,3
Administrador	63	23	3,8	3,4
Aposentado (Exceto Servidor Público)	56	32	3,3	4,7
Servidor Público Municipal	54	14	3,2	2,1
Professor de Ensino Fundamental	53	6	3,2	0,9
Servidor Público Estadual	51	25	3,0	3,7
Vereador	51	16	3,0	2,3
Engenheiro	41	14	2,5	2,1
Servidor Público Federal	29	9	1,7	1,3
Produtor Agropecuário	23	16	1,4	2,3
Deputado	23	11	1,4	1,6
Motorista de Veículo de Transp. Coletivo	15	3	0,9	0,4
Odontólogo	15	50	0,9	7,3
Bancário e Economiário	12	6	0,7	0,9
Servidor Público Civil Aposentado	12	6	0,7	0,9
Contador	11	4	0,7	0,6
Estudante, Bolsista, Estagiário e Assemelhados	10	4	0,6	0,6
Dona de casa	9	2	0,5	0,3
Agrônomo	9	9	0,5	1,3
Outras	77	51		

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Os dados apresentados na tabela 8 mostram que a maioria das candidaturas com AIRCs em 2012 foi de candidatos que declararam que já eram prefeitos e, assim, estavam disputando a reeleição. No entanto, o número candidatos nesta condição foi maior, pois alguns prefeitos que disputavam a reeleição não declararam como ocupação “prefeitos”. Desta forma, a quantidade de prefeitos disputando a reeleição e com AIRCs em 2012 foi 264. Conforme informações do site do TSE, em 2012 foram 656 candidatos que disputavam a reeleição, o que

permite concluir que 40,2% dos candidatos à reeleição tiveram AIRCs questionando suas condições de elegibilidade naquele ciclo eleitoral. Em 2016 a quantidade de candidatos tentando a reeleição foi bem superior – 2.945 candidaturas. No entanto, as candidaturas de prefeitos com AIRCs tentando a reeleição caíram para 65 (considerando os que declararam como ocupação prefeito – tabela 8 – e os que não declararam a referida ocupação, mas identificados conforme os dados do TSE), o que representa apenas 2,2% desse grupo, conforme a ocupação declarada.

Ao olhar para os percentuais de candidatos à reeleição nos ciclos eleitorais com AIRCs, surge uma dúvida: por que houve uma redução tão grande de AIRCs de um ciclo eleitoral para o outro nas candidaturas à reeleição, saindo de 32% para menos de 2%? Pesquisas futuras podem se dedicar a trazer uma resposta mais estruturada a essa pergunta; no entanto, infere-se aqui uma hipótese: os prefeitos que tentavam a reeleição em 2016 já haviam se submetido ao filtro da Lei da Ficha Limpa em 2012 e a referida lei já era de maior conhecimento dos agentes públicos, o que pode ter levado os prefeitos a uma Administração Pública mais pautada no seu atendimento. Uma análise longitudinal ajudará, futuramente, a testar essa hipótese, verificando se a redução percentual de AIRCs nesse grupo de candidatos se manterá.

A segunda ocupação de maior incidência nas candidaturas com AIRCs em 2012 foi a de empresário. Em 2016, candidatos que declararam ter essa ocupação constituíram o grupo de maior incidência, seguidos pelos que declararam ter como ocupação prefeito. Ou seja, as duas ocupações alternaram-se na primeira e segunda posição nos ciclos eleitorais analisados. Isso sugere que, dentre as principais causas motivadoras de AIRCs estão aquelas relacionadas à Administração Pública e ao abuso de poder decorrente de um potencial político e/ou econômico que candidatos dessas ocupações possuem pela atividade que exercem.

Vale destacar ainda, em relação à ocupação de prefeito declarada por candidatos com AIRCs, que o fato de serem chefes do Executivo Municipal e estarem como gestores de recursos públicos, os coloca mais expostos às causas de inelegibilidades definidas nas legislações que tratam dessas condições. Em outras palavras, a própria condição de prefeito, diante do princípio da transparência dos atos públicos e da atuação da oposição e/ou do Ministério Público, tende a colocar holofote sobre este candidato e seus atos, de forma que questionamentos à sua candidatura podem surgir mais facilmente.

Quando se olha as candidaturas de cada ocupação, é possível ver a incidência de AIRCs em cada uma delas em termos proporcionais. Para isso, relacionaram-se as candidaturas com AIRCs em cada ocupação e o total de candidaturas declaradas dessas ocupações por candidatos, o que se observa nas tabelas 9 e 10 a seguir.

TABELA 9: Comparativo proporcional das principais ocupações dos candidatos com AIRCs nas eleições municipais de 2012 e 2016

Ocupação	% de candidaturas com AIRCs 2012	Ocupação	% de candidaturas com AIRCs 2016
Prefeito	10,9	Odontólogo	15,8
Motorista de Veíc. de Transp. Coletivo	10,9	Agrônomo	6,6
Pecuarista	10,8	Deputado	5,8
Médico	9,9	Bancário e Economiário	4,3
Deputado	9,4	Médico	4,0
Servidor Público Federal	9,1	Servidor Público Estadual	3,4
Engenheiro	8,6	Servidor Público Federal	3,4
Odontólogo	8,6	Produtor Agropecuário	3,1
Professor de Ensino Fundamental	8,0	Pecuarista	3,0
Administrador	6,8	Servidor Público Civil Aposentado	3,0
Agrônomo	6,4	Aposentado (Exceto Serv. Público)	2,9
Aposentado (Exceto Serv. Público)	6,4	Engenheiro	2,9
Bancário e Economiário	6,2	Prefeito	2,8
Empresário	6,0	Empresário	2,6
Advogado	5,7	Administrador	2,3
Servidor Público Estadual	5,3	Advogado	2,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

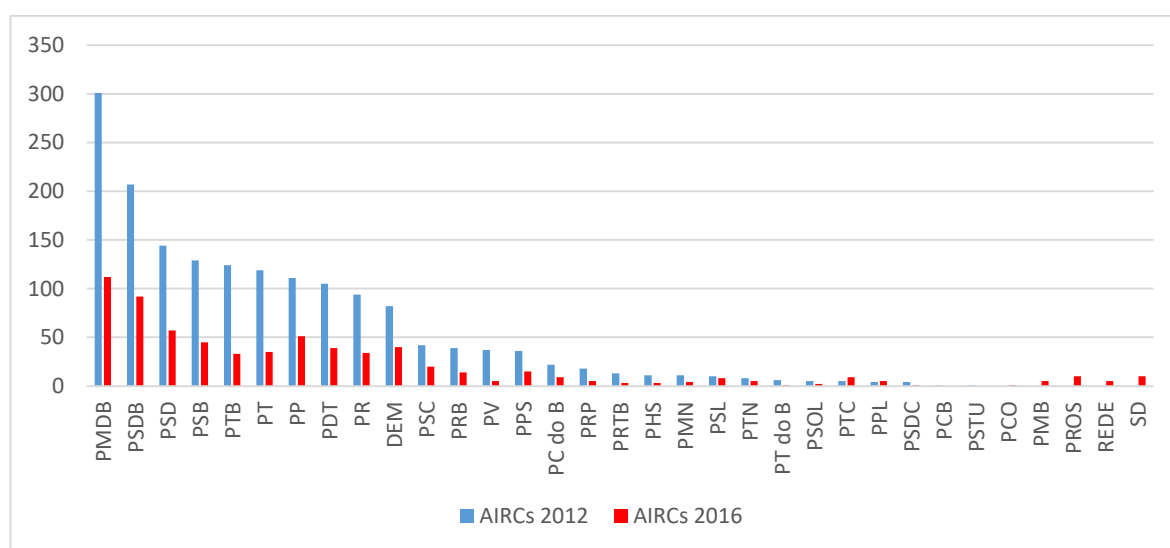
Com base nos dados da tabela 9, conclui-se que a ocupação não foi um fator determinante para a propositura de AIRCs, uma vez que não se identificou, proporcionalmente, um padrão nas principais ocupações nos ciclos analisados. Não há, portanto, uma ocupação específica, ou mesmo um conjunto delas, que aparente desencadear, por si só, a propositura de AIRCs, que parece estar mais relacionada às práticas desenvolvidas no exercício da ocupação e que se mostram sensíveis às causas de inelegibilidades, como práticas da Administração Pública e práticas com potencial de caracterizar abuso de poder. Dessa forma, por exemplo, alguns empresários tiveram como causa de AIRCs mais o abuso de poder econômico que de filiação partidária; alguns médicos tiveram como causa mais a rejeição de contas públicas porque em algum momento foram secretários de saúde ou gestores de recursos públicos do que



a quitação eleitoral. Assim, a ocupação apresentou-se fator relevante para as AIRCs, mas não determinante.

Em relação aos partidos políticos, constatou-se que dos 30 partidos políticos com registros ativos no TSE em 2012 e dos 36 em 2016, respectivamente 28 e 32 deles tiveram candidaturas com AIRCs.

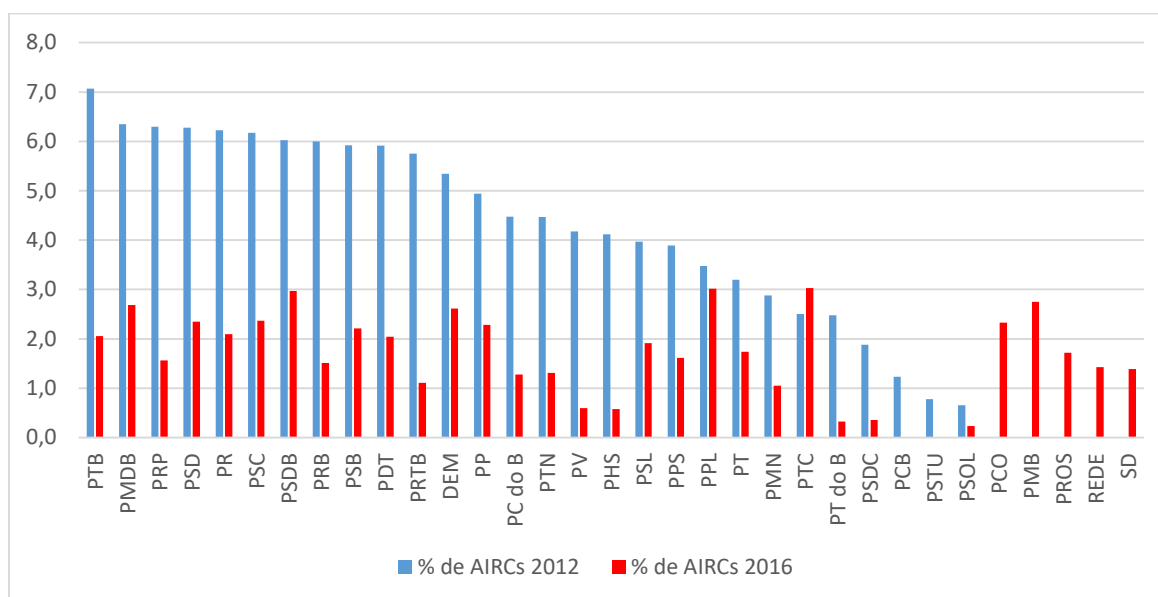
GRÁFICO 18: Comparativo da quantidade de AIRCs por Partidos Políticos nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Percebe-se que a maioria dos candidatos, em números absolutos, que teve o registro de candidatura como objeto de AIRC, tanto no ciclo de 2012 quanto no ciclo de 2016, era do PMDB, que mudou de nome e atualmente é chamado de MDB. Porém, como os partidos possuem tamanhos diferentes e lançaram quantidades diferentes de candidaturas, fez-se necessário uma análise em termos proporcionais, considerando a quantidade de candidaturas que cada partido lançou em cada ciclo, o que é apresentado no gráfico 6 a seguir.

GRÁFICO 19: Comparativo proporcional da quantidade de AIRCs por Partidos Políticos nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Em termos proporcionais, percebe-se que o partido político em que ocorreu maior incidência de AIRCs não coincidiu nos ciclos eleitorais analisados. Em 2012, candidatos do PTB foram os que apresentaram maior percentual de AIRCs em suas candidaturas: aproximadamente 7%. Já em 2016, foram os partidos PTC, PPL e PSDB que tiveram mais AIRCs, os três com aproximadamente 3% dos seus candidatos.

Uma questão que se apresentou nesse ponto foi se a ideologia partidária influenciaria na incidência de propositura de AIRCs. Não se pretende aqui discutir ideologia partidária, pois, dependendo do critério adotado, diferentes classificações podem ser identificadas (BOLOGNESI; RIBEIRO; CODATO, 2022). No entanto, independente do espectro ideológico que se adote, seja o apresentado por Figueiredo e Limong (1999); por Zucco Jr. (2011); por Tarouco e Madeira (2013) ou por Bolognesi et al. (2022), percebe-se, com base nos gráficos 7 e 8, que a relação dos partidos políticos, com AIRCs analisadas no TSE, não se ordena de acordo com o espectro ideológico partidário. Esta afirmação é possível, pois, entre os partidos com mais AIRCs, tanto em termos absolutos quanto em termos proporcionais, há partidos de esquerda, direita e centro (além das diferentes variações e combinações: centro-direita; centro-esquerda etc.). Desta forma, os dados sugerem que a propositura de AIRCs, tanto em 2012, quanto em 2016, não se relacionou diretamente com o partido político no que tange à ideologia partidária.

A questão referente às AIRCs dos partidos políticos está mais na esfera do recrutamento e escolha de candidatos do que da questão ideológica. Uma importante referência para pensar o recrutamento e a escolha de candidaturas é o trabalho de Pippa Noris (2013), onde a autora, analisando diversos países, associou aspectos legais e intrapartidários para responder às perguntas: Quem pode ser eleito? E quem escolhe? Assim, afirmou a autora:

Em alguns poucos países certos aspectos do processo de escolha de candidatos são estipulados por lei; por exemplo, na Alemanha e na Finlândia existem amplos requerimentos para que os partidos adotem processos democráticos de seleção de candidatos. Na maioria, contudo, os partidos são encorajados a determinar seus próprios métodos e regulações internas (NORRIS, 2013, p. 14).

Outros trabalhos que focam nas diferentes estratégias dos partidos políticos no recrutamento e seleção de candidaturas também podem ajudar a entender a incidência das AIRCs pensando nos partidos políticos. Dentre eles estão os trabalhos de Perissinotto & Veiga (2014), onde os autores analisam a chamada profissionalização política em quatro legendas brasileiras, PT, PMDB, PSDB e DEM, e de Costa, Bolognesi & Codato (2013) em que os autores buscaram associar variáveis como bases sociais, organização partidária e posição do partido no espectro ideológico na escolha de candidatos de seis partidos, PT, PDT, PMDB, PSDB, DEM e PP.

#### **4.3- A dinâmica das decisões das AIRCs.**

A análise das decisões das AIRCs foi feita, preferencialmente, com base nas informações contidas nos RESPEs disponíveis no site do TSE. No entanto, para melhor compreensão da demanda judicial, por vezes foi necessário analisar os acórdãos proferidos pelos magistrados dos TREs diante dos recursos eleitorais impetrados, assim como as decisões dos juízes de primeira instância, ou seja, juízes eleitorais, sobre os pedidos de registros de candidaturas.

Buscou-se nesta subseção verificar as diferentes formas de interpretação e aplicação de dispositivos legais aos casos concretos analisados, bem como a sintonia jurisprudencial entre as diferentes instâncias da Justiça Eleitoral tendo como referência, especialmente, as reiteradas decisões – também chamadas de jurisprudências – da Alta Corte Eleitoral (TSE). Essa verificação foi feita para testar a hipótese de que as decisões da Justiça Eleitoral em suas

diferentes instâncias tendem a seguir o mesmo entendimento, logo, resultam das mesmas decisões, devido às orientações dos tribunais superiores. Isso levaria a uma reduzida quantidade de revisões das decisões dos juízes eleitorais e dos magistrados do TRE pelo TSE.

As tabelas 10 e 11 a seguir indicam essas dinâmicas de decisões, tanto nas eleições de 2012, quanto nas eleições de 2016. Os dados também mostram que, diferentemente do que se esperava, uma quantidade considerável de decisões foi modificada ao longo da via recursal.

TABELA 10: Dinâmica das decisões nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral nos ciclos eleitorais de 2012<sup>104</sup>

Decisão 1ª Instância 2012	Decisão TRE 2012	Decisão TSE 2012
Deferiu (989)	Mantida (776)	Mantida (582)
		Reformada (18)
		Perdeu Objeto (166)
		Desistiu/Renunciou (10)
	Reformada (213)	Mantida (83)
		Reformada (49)
		Perdeu Objeto (44)
		Desistiu/Renunciou (37)
Indeferiu (953)	Mantida (573)	Mantida (276)
		Reformada (64)
		Perdeu Objeto (116)
		Desistiu/Renunciou (117)
	Reformada (380)	Mantida (257)
		Reformada (21)
		Perdeu Objeto (83)
		Desistiu/Renunciou (19)

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

<sup>104</sup> Para entendimento das tabelas acima, algumas considerações sobre os termos adotados são válidas: 1) A decisão de primeira instância é a decisão do juiz eleitoral e esta decisão é pelo deferimento (aceitação do registro de candidatura) ou indeferimento (não aceitação do registro de candidatura). No caso do **deferimento**, o juiz eleitoral entende que a AIRC é improcedente, ou seja, ele não acolhe suas alegações e decide manter a participação do candidato no pleito. No lado oposto está o **indeferimento**, em que o juiz eleitoral entende a AIRC como procedente, acolhendo suas alegações e impedindo a participação do candidato no pleito. 2) Para as decisões dos TREs, foram adotados os termos “**Mantida**” e “**Reformada**”. O primeiro refere-se à decisão dos desembargadores em manter a decisão proferida pelo juiz eleitoral, seja ela de deferimento ou de indeferimento. Já o segundo foi utilizado para indicar que a decisão do juiz eleitoral (de primeira instância) foi modificada; assim, se o candidato estava com registro deferido passaria a ter o registro indeferido, e vice-versa. 3) Para as decisões do TSE, mantiveram-se os termos “mantida” e “reformada”, conforme o significado apresentado anteriormente e adotaram-se “**perda de objeto**” e “**desistiu/renunciou**”. A “perda de objeto” se caracteriza quando o candidato termina a disputa eleitoral na 3ª ou 4ª posição (ou mais), o que não justifica analisar se o registro de candidatura deve ou não ser concedido, pois o resultado dessa análise não interferirá no resultado das urnas. A desistência/renúncia (desistiu/renunciou) expressam-se por si, ou seja, é quando o candidato desistiu do recurso e aceitou a última decisão proferida sobre seu registro de candidatura (normalmente na condição de indeferimento) e a renúncia é quando o candidato decidiu não concorrer mais, ou seja, renunciou à candidatura, o que poderia também ser um caso de perda de objeto.

TABELA 11: Dinâmica das decisões nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral nos ciclos eleitorais de 2016

Decisão 1ª Instância 2016	Decisão TRE 2016	Decisão TSE 2016
Deferiu (457)	Mantida (389)	Mantida (359)
		Reformada (3)
		Perdeu Objeto (27)
		Desistiu/Renunciou (0)
	Reformada (68)	Mantida (38)
		Reformada (24)
		Perdeu Objeto (6)
		Desistiu/Renunciou (0)
Indeferiu (340)	Mantida (235)	Mantida (154)
		Reformada (25)
		Perdeu Objeto (53)
		Desistiu/Renunciou (3)
	Reformada (105)	Mantida (91)
		Reformada (9)
		Perdeu Objeto (5)
		Desistiu/Renunciou (0)

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

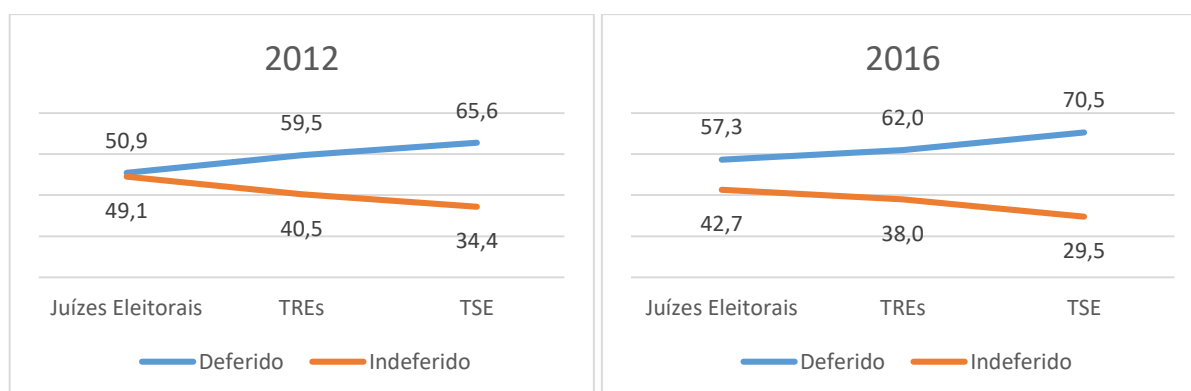
Ao analisar as tabelas, percebe-se que em 2012, das 1.942 AIRCs analisadas no TSE por meio dos RESPEs, 989 (51%) foram, inicialmente, julgadas improcedentes e os respectivos registros de candidaturas foram deferidos – ou seja, o candidato foi habilitado a concorrer. 953 AIRCs (49%) foram julgadas procedentes e os registros de candidaturas foram indeferidos – ou seja, o candidato não foi habilitado. Destaca-se que esses indeferimentos constituem a primeira retenção nos filtros do Poder Judiciário aplicáveis ao processo eleitoral. Em 2016, das 797 ações, 457 (57,3%) haviam sido julgadas inicialmente improcedentes e 340 AIRCs (42,7%) foram julgadas procedentes.

Constata-se que, no ano de 2012, as respostas às AIRCs analisadas neste foram equilibradas no que se refere ao deferimento e indeferimento (51% e 49%, respectivamente). Em 2016, ocorreu um ligeiro distanciamento entre as decisões (57,3% de deferimentos e 42,7% de indeferimentos, respectivamente). Acreditava-se inicialmente que o percentual de indeferimentos seria maior que o percentual de deferimentos, pois a hipótese inicial era de que a Justiça Eleitoral, ante seu caráter moralizador, tenderia a retirar do processo eleitoral os candidatos sobre os quais pairassem alegações de inelegibilidade e, assim, preservar a lisura do processo eleitoral. Uma análise de outros ciclos eleitorais subsequentes mostra-se necessária para melhor verificação dessa hipótese. Por hora, cabe afirmar que os dados sugerem que a

Justiça Eleitoral tende a privilegiar a participação daqueles que se apresentam interessados em concorrer nas eleições e, para tanto, requerem seus registros de candidatura.

Das decisões dos juízes eleitorais que tiveram recursos aos TREs e, posteriormente ao TSE, percebe-se que a quantidade de deferimentos, ou seja, de habilitação de candidatos, vai aumentando ao longo da via recursal. O gráfico 9 a seguir mostra essa dinâmica.

GRÁFICO 20: Comparação dos deferimentos e indeferimentos de registros de candidaturas nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral em 2012



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Com base nos gráficos constata-se que ao longo da via recursal a maioria dos candidatos obteve êxito na busca pelo deferimento de seus registros. Em 2012, o percentual de deferimentos sai de 50,9% na instância dos Juízes Eleitorais para 65,6% na instância do TSE. Em 2016 o percentual de deferimento sai de 57,3% para 70,5% dos casos. Logo, os dados sugerem ser vantajoso recorrer das decisões de primeira instância até o TSE, pois aparentemente há uma tendência do Judiciário em privilegiar a permanência dos candidatos na disputa eleitoral, deixando que ela seja decidida no grande filtro do processo eleitoral – as eleições – em vez de nos tribunais, com ressalva para os casos de incontestáveis inelegibilidades.

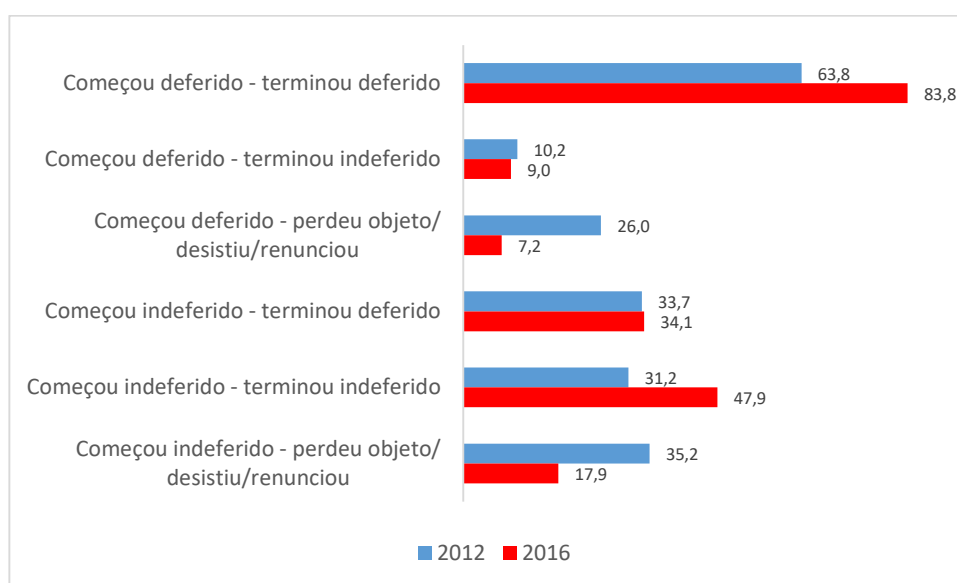
Ainda com base nas tabelas 10 e 11 e analisando o quanto as decisões foram modificadas, é possível perceber que em 2012, 593 decisões proferidas pelos juízes eleitorais sobre deferimento ou não de registros de candidaturas em sede de AIRCs foram modificadas pelos magistrados dos TREs. Isso representa 30,5% das ações. Em 2016, 173 tiveram as decisões dos juízes eleitorais modificadas pelos acórdãos dos tribunais regionais, o que representa 21,7%.

Já as mudanças de decisões dos TREs pelo TSE são, em termos proporcionais, bem menores se comparadas às dos juízes eleitorais pelos TREs. Em 2012, as mudanças dos

acórdãos dos TREs pelo TSE foram em torno de 7,8% e, em 2016, foi praticamente o mesmo, ficando em torno de 7,7%. Isso sugere que as decisões dos TREs estão mais alinhadas com as decisões e jurisprudências do TSE do que as decisões dos juízes eleitorais.

Procurou-se apresentar no gráfico a seguir a proporção daqueles candidatos que tiveram seus registros de candidaturas deferidos pelos juízes eleitorais e mantiveram o deferimento após a análise do TSE; assim como a proporção dos candidatos com registros de candidaturas indeferidos pelos juízes eleitorais que continuaram indeferidos após análise da Corte Eleitoral. Entende-se que mudanças nas condições iniciais dos pedidos de registro de candidatura, seja do deferimento, seja do indeferimento, indicam que há diferentes interpretações jurisprudenciais nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral.

GRÁFICO 21: Comparativo das mudanças de decisões nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016 em termos proporcionais



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Conforme mostra o gráfico 10, a grande maioria dos que inicialmente tiveram seus registros de candidatura deferidos mantiveram o deferimento, tanto em 2012, quanto em 2016, ou seja, foram habilitados a participar do processo eleitoral. No entanto, em relação aos que começaram com seus registros de candidatura indeferidos, não se observou a elevada manutenção desses indeferimentos. Vale destacar que até há um aumento da manutenção do indeferimento em 2016 (quase 48%), mas, ainda assim, abaixo dos índices da manutenção dos deferimentos. Esses dados reforçam a ideia apresentada anteriormente de que a Justiça Eleitoral tende a privilegiar a participação dos interessados em concorrer nas eleições.

A análise dessa dinâmica permite olhar o processo de forma global, generalizada, a partir da situação inicial de deferimento ou indeferimento e da situação final dos registros de candidaturas após as decisões do TSE. No entanto, é possível pensar de forma mais particularizada, considerando esses movimentos em situações específicas. Questões discutidas anteriormente e que não se mostraram relevantes para que um legitimado propusesse uma AIRC também se mostrariam não relevantes nas decisões dos magistrados?

Algumas perguntas se apresentaram, como por exemplo: a dinâmica das decisões se apresenta da mesma forma nas diferentes regiões brasileiras? Alguma região tende a deferir mais pedidos de registros que outras? Constatou-se que sexo não importa na propositura das AIRCs, mas importa nas decisões e na dinâmica recursal? E o partido político? Se na propositura de AIRCs a ideologia partidária parece também não influenciar, influenciaria nas decisões dos magistrados? Diante dessas perguntas, e de outras, percebeu-se a necessidade de uma análise estratificada da dinâmica das decisões. Para tanto, buscou-se verificar se características geográficas (região), utilizadas na caracterização dos municípios, e duas variáveis utilizadas na caracterização dos candidatos (sexo e partido político) mostraram-se relevantes para as decisões.

No que se refere às regiões brasileiras, os dados apresentados sugerem, conforme apresentado a seguir, que nenhuma região apresentou, proporcionalmente, maior incidência de propositura de AIRCs do que outra. Diferenças foram observadas, especialmente na região sul, mas elas não se mostraram significativas. A tabela 12 a seguir mostra as decisões iniciais das AIRCs por região.

TABELA 12: Percentual de deferimentos e indeferimentos de registros de candidaturas após propositura de AIRCs por região brasileira

Regiões	% Deferimento 2012	% Indeferimento 2012	% Deferimento 2016	% Indeferimento 2016
Norte	51,4	48,6	48,5	51,5
Nordeste	50,6	49,4	69,6	30,4
Centro-oeste	47,0	53,0	60,7	39,3
Sudeste	53,0	47,0	45,9	54,1
Sul	49,3	50,7	55,8	44,2

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Percebe-se que em 2012 apenas nas regiões Centro Oeste e Sul, o percentual de indeferimento foi maior do que o percentual de deferimento, 53% e 50,7%, respectivamente.



Porém, com exceção da região Centro Oeste, os percentuais de deferimento e indeferimento estiveram bem próximos, como observado na tabela 12. Em 2016, foram as regiões Sudeste e Norte que tiveram percentuais de indeferimentos maiores que os de deferimentos, 54,1% e 51,5%, respectivamente. Destaca-se, ainda, o percentual de deferimentos da região Nordeste (69,6%) e o fato de que a região Centro Oeste, que no ciclo anterior teve maior percentual de indeferimentos de registros pelos juízes eleitorais, apresentou elevado percentual de deferimentos em 2016.

Esses dados sugerem não haver uma região onde os registros de candidaturas objetos de AIRCs são predominantemente deferidos ou predominantemente indeferidos. Em outras palavras, mostram que as decisões dos juízes eleitorais, quando analisam as AIRCs, não apresentaram um padrão regionalizado. A tabela 13 a seguir mostra a dinâmica recursal por região após as decisões dos Juízes Eleitorais, ou seja, mostra se as decisões dos Juízes Eleitorais foram mantidas ou modificadas no final do processo, em termos percentuais.

TABELA 13: Percentual das decisões, ao longo da via recursal, nas regiões brasileiras nos ciclos de 2012 e 2016

Dinâmica (D) das decisões 2012	Ciclo eleitoral de 2012					Ciclo eleitoral de 2016				
	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro Oeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro Oeste	Região Sudeste	Região Sul
D1: Começou deferido - terminou deferido	38,3	34,0	28,7	31,2	28,6	39,7	62,6	49,2	35,5	44,2
D2: Começou deferido - terminou indeferido	5,1	3,7	7,3	6,0	7,0	7,4	1,7	4,9	8,1	5,8
D3: Começou deferido - perdeu objeto/ desistiu/renunciou	8,0	12,9	11,0	15,8	13,7	1,5	5,2	6,6	2,3	5,8
D4: Começou indeferido - terminou deferido	10,9	19,5	19,5	14,2	14,1	23,5	11,4	14,8	15,4	15,0
D5: Começou indeferido - terminou indeferido	13,1	12,4	17,7	17,2	20,7	20,6	13,8	18,0	29,0	19,2
D6: Começou indeferido - perdeu objeto/ desistiu/renunciou	24,6	17,5	15,9	15,6	15,9	7,4	5,2	6,6	9,7	10,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Constata-se que a condição D1 é a mais comum em todas as regiões nos dois ciclos eleitorais estudados, o que reitera o entendimento de que a Justiça Eleitoral tende a privilegiar a participação dos interessados em concorrer nas eleições. Inclusive, vale destacar que todas as

regiões experimentaram, de um ciclo eleitoral para o outro, aumentos nessa condição. Uma possível explicação é o fato de que em 2016 a lei da Ficha Limpa foi um balizador mais consolidado pelos partidos políticos na escolha de seus candidatos. Além disso, não se pode esquecer que, em 2016, muitos concorrentes já haviam passado pelo filtro da Lei Ficha Limpa anteriormente e, com isso, ou não concorreram em 2016 por ainda estarem inelegíveis ou a nova aplicação do filtro referia-se apenas a atos praticados nos últimos 4 anos.

As mudanças das decisões dos juízes eleitorais estão nas condições D2 e D4 da tabela, onde se admite que a decisão de primeira instância foi modificada pelo TRE e mantida pelo TSE, ou foi mantida no TRE e modificada no TSE. Interessante notar que o maior percentual de mudança está na condição D4, quando o candidato começou com o registro indeferido e terminou com o registro de candidatura deferido, ou seja, começou impedido, mas terminou habilitado a participar do pleito. Esse dado também mostra a tendência da Justiça Eleitoral de decidir pela participação no pleito dos interessados, salvo, claro, os casos de evidente inelegibilidade. De qualquer forma, percebe-se que os dados não indicam haver um padrão regional nas decisões dos magistrados sobre as AIRCs e seus respectivos recursos jurídicos.

No que se refere à questão do sexo do candidato, foi afirmado anteriormente que, embora os dados mostrem predominância de candidaturas masculinas, em termos proporcionais, a variável sexo não se mostrou determinante para a propositura de AIRCs. A tabela 14 a seguir mostra o percentual de deferimento e indeferimento de candidaturas, nos ciclos de 2012 e 2016, conforme o sexo.

TABELA 14: Percentual de deferimento e indeferimento de candidatura por sexo nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016

Candidaturas	% Deferimento 2012	% Indeferimento 2012	% Deferimento 2016	% Indeferimento 2016
Masculina com AIRCs	51,5	48,5	59,2	40,8
Feminina com AIRCs	52,8	47,2	55,1	44,9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Aqui também se observa não haver, especialmente em 2012, grande diferença entre as candidaturas masculinas e femininas no que se refere ao deferimento e indeferimento dos registros por parte de Juízes Eleitorais. Em 2012 constata-se maior percentual de deferimento entre as candidaturas femininas e, em 2016, o maior percentual de deferimento foi entre as

candidaturas masculinas. O dado colabora para o entendimento de que, assim como a variável sexo não se mostra relevante para a propositura da AIRC, também parece não o ser para decisão do Juiz Eleitoral. Para análise da dinâmica das decisões, tem-se a tabela 15 a seguir.

TABELA 15: Percentual das decisões, ao longo da via recursal, por sexo nos ciclos de 2012 e 2016

Dinâmica (D) das decisões	% Candidaturas Masculinas com AIRCs - 2012	% Candidaturas Femininas com AIRCs - 2012	% Candidaturas Masculinas com AIRCs - 2016	% Candidaturas Femininas com AIRCs - 2016
D1: Começou deferido - terminou deferido	31,6	34,3	48,8	46,2
D2: Começou deferido - terminou indeferido	4,8	5,6	5,9	2,6
D3: Começou deferido - perdeu objeto/ desistiu/renunciou	15,1	13,0	4,4	6,4
D4: Começou indeferido - terminou deferido	16,6	12,5	15,8	11,5
D5: Começou indeferido - terminou indeferido	13,6	11,6	16,4	23,1
D6: Começou indeferido - perdeu objeto/ desistiu/renunciou	18,4	23,1	8,6	10,3

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Como ocorreu na análise estratificada por região, a condição D1 foi a mais observada nos dois ciclos eleitorais, destacando-se o aumento percentual dessa condição no ciclo de 2016. Vale destacar, ainda, a condição D5 que também apresentou percentuais maiores em 2016 que em 2012, inclusive se comparado à condição D4. Isso sugere que nos indeferimentos dos pedidos de registros de candidatura, por meio de AIRCs, as fundamentações das decisões estavam mais alinhadas com as jurisprudências das instâncias superiores da Justiça Eleitoral. Em outras palavras, sinaliza uma consolidação da aplicação e interpretação dos dispositivos da Lei da Ficha Limpa no processo eleitoral. As mudanças das decisões iniciais, observadas nas condições D2 e D4, também indicam ser mais comum a mudança da decisão de indeferido para deferido do que o contrário – como já dito, uma tendência da Justiça Eleitoral em privilegiar a participação dos interessados na disputa eleitoral.

Afirmou-se anteriormente que os dados sugeriam que a propositura de AIRCs, tanto em 2012, quanto em 2016, não se relacionava diretamente com o partido político do candidato no que tange à ideologia partidária. Isso pode não ser verdadeiro no que se refere às decisões das diferentes instâncias da Justiça Eleitoral. O gráfico 11 a seguir mostra as decisões dos juízes eleitorais a partir da perspectiva dos partidos políticos dos candidatos.

GRÁFICO 22: Decisões dos juízes eleitorais, em termos proporcionais, por partido político



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Os gráficos foram elaborados considerando os 20 partidos políticos com mais candidaturas com AIRCs nas eleições majoritárias de 2012 e 2016. Destaca-se que, em relação aos partidos políticos e os deferimentos e indeferimentos dos pedidos de candidaturas pelos juízes eleitorais (primeira instância), os dados mostram que em 2012 o partido com mais decisões iniciais de AIRCs pelo deferimento foi o PSDB (58,0%) seguido por PP (57,7%), DEM (57,3%), PRB (56,4%) e PT (56,3%). No outro polo, o partido com mais decisões pelo indeferimento dos registros de candidaturas foi o PRTB (84,6%), seguido por PSL (80,0%), PMN (63,6%), PSC (59,5%) e o PPS (55,6%). Já em 2016, o partido com mais decisões iniciais favoráveis a suas AIRCs foi o PV (80%), seguido por PRB (78,6%), PSB (71,1%), PTB (66,7%) e PRTB (66,7%). Em relação às decisões iniciais de indeferimento, o partido que mais teve decisões nesse sentido foi o PMN (75%), seguido por PRP (60%), PR, (50%), PSL (50%) e PP (49%). Percebe-se, desde já, que a ideologia partidária também não se mostrou relevante nas decisões dos Juízes Eleitorais.

TABELA 16: Percentual das decisões por partidos políticos nos ciclos de 2012 e 2016

Partidos Políticos	Ciclo eleitoral de 2012						Ciclo eleitoral de 2016					
	D1: Começou deferido - terminou deferido	D2: Começou deferido - terminou indeferido	D3: Começou deferido - perdeu objeto/desistiu/renunciou	D4: Começou indeferido - terminou deferido	D5: Começou indeferido - terminou indeferido	D6: Começou indeferido - perdeu objeto/desistiu/renunciou	D1: Começou deferido - terminou deferido	D2: Começou deferido - terminou indeferido	D3: Começou deferido - perdeu objeto/desistiu/renunciou	D4: Começou indeferido - terminou deferido	D5: Começou indeferido - terminou indeferido	D6: Começou indeferido - perdeu objeto/desistiu/renunciou
DEM	31,7	6,1	19,5	13,4	13,4	15,9	40,0	10,0	2,5	22,5	22,5	2,5
PC do B	40,9	0,0	13,6	4,5	18,2	22,7	55,6	0,0	11,1	22,2	11,1	0,0
PDT	37,1	6,7	8,6	15,2	10,5	21,9	48,7	5,1	5,1	20,5	15,4	5,1
PHS	27,3	0,0	27,3	0,0	27,3	18,2	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PMDB	28,9	6,3	12,6	19,9	13,3	18,9	53,6	6,3	3,6	17,9	11,6	7,1
PMN	18,2	0,0	18,2	18,2	27,3	18,2	25,0	0,0	0,0	25,0	0,0	50,0
PP	37,8	4,5	15,3	19,8	10,8	11,7	39,2	5,9	5,9	17,6	21,6	9,8
PPS	36,1	5,6	2,8	13,9	19,4	22,2	46,7	13,3	6,7	13,3	0,0	20,0
PR	34,0	1,1	12,8	16,0	12,8	23,4	50,0	0,0	0,0	20,6	14,7	14,7
PRB	30,8	5,1	20,5	20,5	7,7	15,4	50,0	14,3	14,3	14,3	0,0	7,1
PRP	16,7	5,6	22,2	16,7	16,7	22,2	40,0	0,0	0,0	0,0	40,0	20,0
PRTB	15,4	0,0	0,0	0,0	76,9	7,7	66,7	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3
PSB	27,1	6,2	17,1	17,1	9,3	23,3	53,3	6,7	11,1	6,7	15,6	6,7
PSC	16,7	4,8	19,0	19,0	9,5	31,0	60,0	0,0	0,0	15,0	10,0	15,0
PSD	35,4	4,9	14,6	11,8	10,4	22,9	54,4	3,5	1,8	15,8	17,5	7,0
PSDB	33,3	5,8	18,8	17,4	11,6	13,0	50,0	10,9	2,2	14,1	17,4	5,4
PSL	20,0	0,0	0,0	0,0	40,0	40,0	50,0	0,0	0,0	12,5	0,0	37,5
PT	34,5	5,0	16,8	16,8	12,6	14,3	48,6	0,0	8,6	5,7	25,7	11,4
PTB	33,1	1,6	16,1	12,1	15,3	21,8	54,5	3,0	9,1	18,2	12,1	3,0
PV	32,4	2,7	16,2	10,8	13,5	24,3	40,0	0,0	40,0	0,0	20,0	0,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

De acordo com os dados apresentados na tabela acima, percebe-se, conforme já destacado, que a condição D1 é a mais observada; no entanto, valem alguns destaques. O PMN, PRTB e o PSL, em 2012, tiveram a condição D5 maior do que a D1, ou seja, os indeferimentos desses partidos foram mais mantidos que os deferimentos. Em 2016, todos os partidos políticos analisados tiveram maior percentual da condição D1 do que tiveram em 2012. Isso sinaliza que os partidos políticos avançaram na adaptação às regras trazidas pela Lei da Ficha Limpa e provavelmente as incorporaram à sistemática intrapartidária de escolha de candidatos.

Em relação às mudanças das decisões iniciais, percebe-se que, semelhantemente a outras análises estratificadas, a D4 apresentou, nos dois ciclos eleitorais analisados, maior percentual, especialmente em 2016. Destaque para os partidos PRB (20,5%), PMDB (19,9%) e PP (19,8%), em 2012 e PMN (25%), DEM (22,5%) e PC do B (22,2%) em 2016 que mais tiveram decisões modificadas positivamente, ou seja, decisões que habilitaram candidatos a concorrer. Do outro lado, os partidos que mais tiveram decisões modificadas negativamente foram PDT (6,7%), PMDB (6,3%) e PSB (6,2%) em 2012, e PRB (14,3%), PPS (13,3%) e PSDB (10,9%) em 2016.

Ainda em relação às mudanças de decisões iniciais, foi possível estabelecer, a partir de D2 e D4, a média aritmética das mudanças por cada partido. Constatou-se que, em 2012, o partido que teve mais decisões iniciais de AIRCs modificadas foi o PMDB, seguido por PRB e PSB. Já em 2016, o partido que mais teve decisões iniciais modificadas foi o PRB, seguido pelo DEM e o PPS. Com esses dados, percebe-se que a ideologia partidária também não influencia nas decisões dos magistrados da Justiça Eleitoral sobre o mérito das AIRCs e/ou seus recursos, pois constata-se que os partidos destacados ocupam diferentes posições ideológicas.

#### **4.4- As principais causas na propositura de AIRCs**

Durante o desenvolvimento da pesquisa, buscou-se verificar as principais causas que fundamentaram as AIRCs. O levantamento foi feito com base na análise dos RESPEs. Tratou-se de uma análise de conteúdo das decisões, pois, por vezes, constatou-se que as causas elencadas nas rubricas dos processos nem sempre foram acolhidas em sua integridade nas decisões. Vale destacar que a quantidade de incidência de uma determinada causa pode ultrapassar a quantidade de AIRCs analisadas, pois não foi incomum que as ações fossem fundamentadas por mais de uma causa e as decisões acolhessem, da mesma forma, mais de um causa. A tabela 17 a seguir apresenta as principais causas identificadas nos dois ciclos eleitorais analisados.

TABELA 17: Principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 e 2016

Principais Causas em 2012	Quantidade
Rejeição de contas públicas	894
Condenação Transitada em julgado	281
Irregularidade no DRAP	268
Desincompatibilização	132
Quitação eleitoral	108
Filiação eleitoral	88
Convenção Partidária – Irregularidade	65
Substituição intempestiva	46
Terceiro Mandato	29
Registro intempestivo	22
Analfabetismo	16
Demissão do serviço público	8
Domicílio eleitoral	8
Documentação irregular	3
Outras causas	47

Principais Causas em 2016	Quantidade
Rejeição de contas públicas	308
Condenação Transitada em julgado	201
Irregularidade no DRAP	107
Desincompatibilização	94
Filiação eleitoral	39
Convenção Partidária - Irregularidade	28
Quitação eleitoral	23
Terceiro Mandato	16
Substituição intempestiva	6
Vício em atos processuais	5
Demissão do serviço público	4
Documentação irregular	4
Perda de cargo eletivo	3
Analfabetismo	1
Outras causas	12

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

A partir desses dados, será feita uma análise mais detalhada das cinco causas de maior incidência em cada um dos ciclos analisados. Destaca-se desde já que, de forma comparada, tanto em 2012 quanto em 2016 as quatro principais causas identificadas foram as mesmas. A causa de maior incidência, nos dois ciclos eleitorais, foi a rejeição de contas públicas, que em 2012 representou 46%, quase metade, das causas alegadas nas proposituras das AIRCs e, em 2016, 38,6%. Tanto essa quanto a segunda causa de maior incidência, condenação transitada em julgado, estão relacionadas à Lei Complementar nº 64 de 1990 (Lei da Inelegibilidade) e sua nova redação trazida pela LC nº 135 de 2010 (Lei da Ficha Limpa). A rejeição de contas públicas como causa de inelegibilidade está regulada no inciso I, alínea “g” do art. 1º da LC nº 64/1990 e teve redação alterada pela LC nº 135/2010, portanto, não se trata de um dispositivo inovado pela Lei da Ficha Limpa, mas de um dispositivo de redação modificada. Vale destacar que, recentemente, esse dispositivo recebeu nova alteração, consequentemente, nova redação, com a LC nº 184/2021.

A grande alteração trazida pela Lei da Ficha Limpa ao dispositivo que trata da rejeição de contas públicas refere-se ao prazo de inelegibilidade. Na original, esse prazo era de 5 anos e, com a redação de 2010, passou a ser de 8 anos. A mudança alcançou aqueles que já cumpriam

o prazo de inelegibilidade, mantendo-os impedidos de participar das eleições e constituiu um dos grandes impactos da Lei da Ficha Limpa para o processo eleitoral e importante mecanismo de filtro pelo Poder Judiciário.

Especialmente em 2012, a rejeição de contas mostrou-se relevante por ser a primeira eleição em que a Lei da Ficha Limpa estava sendo aplicada e alguns de seus pontos ainda traziam dúvidas, como por exemplo, se os novos prazos alcançariam os que já estavam cumprindo prazos anteriores e qual o órgão competente para o julgamento das contas dos chefes do Executivo Municipal – seriam Tribunais de Contas ou Câmaras Municipais? A primeira questão foi decidida pelo TSE, e depois pelo STF, por meio de recursos contra a decisão da Corte Eleitoral. Decidiu-se na época que os novos prazos deveriam ser cumpridos por aqueles que já cumpriam o prazo de inelegibilidade definido na legislação anterior. Em relação à segunda questão, decidiu-se que a competência para o julgamento das contas dos chefes do Executivo Municipal seria das Câmaras Municipais.

Embora a rejeição de contas públicas tenha sido a principal causa na fundamentação das AIRCs nos dois ciclos eleitorais estudados, vale destacar sua incidência em 2012 que, naquela ocasião foi mais do que 3 vezes maior que a incidência da segunda causa (condenação transitada em julgado). Essa diferença não se observou em 2016, mesmo tendo sido a rejeição de contas públicas a principal causa de AIRCs. Esse dado sugere uma adequação a este dispositivo da Lei da Ficha Limpa em 2016 – para ser confirmada, seria necessária uma análise de outros ciclos eleitorais posteriores à Lei da Ficha Limpa, como de 2020 que se fecha em 2024.

A segunda causa de maior incidência foi a condenação transitada em julgado, correspondendo a 14,5% e 25,2% das causas de AIRCs em 2012 e 2016, respectivamente. Ela possui um rol taxativo na LC nº 64/1990 que está no art. 1º, inciso I, alíneas “d”, “e”, “h”, “j”, “l”, “n”, “p” e “q”. O texto original da referida lei já trazia alguns casos de condenação transitada em julgado que gerariam inelegibilidade, mas o rol foi ampliado com a Lei da Ficha Limpa, assim como o prazo de inelegibilidade das condenações já estabelecidas. Condenações por crime eleitoral, crime contra o meio ambiente, contra o patrimônio privado, contra o sistema financeiro, contra a vida e a dignidade sexual, crimes praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando, dentre outros, passaram a gerar inelegibilidades e, conseqüentemente, aumentaram a lista daqueles que não poderiam participar das eleições.

Nos casos de AIRCs fundamentadas na condenação transitada em julgado, foram verificadas as condenações específicas, ou seja, foram verificados os crimes que geraram as condenações. Os três mais comuns em 2012 foram: improbidade administrativa (23,8%), abuso de poder político ou econômico (23,8%) e crime eleitoral (19,4%). Já em 2016 foram



improbidade administrativa (46,5%), abuso de poder político ou econômico (21,5%) e contra a Administração Pública (15,7%).

As alegações de irregularidades no Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) foram a terceira causa de maior incidência nos dois ciclos eleitorais. Nesses casos são questionadas as legitimidades dos diretórios (municipais e/ou regionais) de partidos políticos para decidirem sobre coligações (até então permitidas); atendimento de cotas de gênero; tempestividade de apresentação de documentos, dentre outras questões de obrigação de cumprimento legal do partido/coligação. Elas corresponderam a 13,8% e 13,4% das causas de inelegibilidades alegadas nas AIRCs de 2012 e 2016, respectivamente. Percebe-se que o percentual é praticamente o mesmo, o que pode indicar um padrão de desvios dos partidos políticos. A confirmação desse padrão exige uma análise de outros ciclos eleitorais, constituindo, assim, uma agenda de pesquisa futura.

A quarta causa de maior incidência na fundamentação das AIRCs propostas, tanto em 2012, quanto em 2016, é a desincompatibilização. Ela correspondeu a 6,8% e 11,8% das causas de AIRCs em 2012 e 2016, respectivamente. Ela é uma condição, estabelecida na Constituição e em legislações infraconstitucionais, em que um candidato deve afastar-se do cargo ou função pública para que ele próprio ou alguém de sua família possa concorrer. Sua finalidade é evitar que um candidato faça uso de um cargo ou função pública em prol de uma candidatura.

Dentre os casos de AIRCs em que a desincompatibilização foi a causa alegada, procurou-se identificar as hipóteses apresentadas. Em 2012, as principais foram: vínculo familiar com candidatos (27,9%), serviço público (23,8%) e exercício de cargo ou função de direção em empresa com contrato com a Administração Pública (22,1%). Já em 2016, as principais foram: serviço público (40,4%), exercício de cargo ou função de direção de empresa com contrato com a Administração Pública (21,3%) e exercício de cargo público (22,1%).

A quinta causa de maior incidência na propositura das AIRCs modifica-se de um ciclo eleitoral para o outro. No de 2012 foi a quitação eleitoral e no de 2016 foi a filiação eleitoral. A Quitação Eleitoral é um documento, uma certidão, que comprova que o cidadão não tem pendências na Justiça Eleitoral. Já a filiação partidária é a condição de que um candidato esteja filiado a um partido político dentro do prazo estabelecido pela legislação. A quitação eleitoral, ou melhor, a falta de quitação eleitoral, correspondeu a 5,6% das causas que fundamentaram as AIRCs em 2012; já a filiação partidária correspondeu a 4,9% das causas de 2016.

Ao observar as principais causas de maior incidência nas fundamentações das AIRCs aqui analisadas, percebe-se que a primeira (rejeição de contas públicas), a segunda (condenação transitado em julgado) e a quarta (desincompatibilização) possuem estreitas relações com o

exercício de funções e cargos públicos. A terceira (irregularidades no DRAPs) e a quinta (quitação eleitoral em 2012 e filiação partidária em 2016) relacionam-se com atos procedimentais. Os dados sugerem que as AIRCs são propostas, preferencialmente, contra candidatos que possuem relação com cargos e funções públicas, o que, de certa forma, já havia sido identificado na seção 4.2 deste capítulo, quando se buscou caracterizar as ocupações declaradas por candidatos com AIRCs. O exercício dessas funções e/ou cargos públicos promove maior exposição desses candidatos às causas de inelegibilidade elencadas na legislação eleitoral.

Assim como na seção anterior, procurou-se estabelecer relações entre as causas identificadas e algumas variáveis aqui analisadas. O objetivo do estabelecimento dessas relações é observar mais detalhadamente as circunstâncias em que as causas são alegadas. Algumas questões se apresentam para orientar a análise dessas relações: há causas que são predominantes em determinada região? A incidência de uma causa varia se a candidatura é masculina ou feminina? É possível associar partidos políticos a uma determinada causa? Para buscar responder essas perguntas, foi elaborada a tabela 18 a seguir, relacionando as causas com as regiões.

TABELA 18: Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 e 2016 por regiões brasileiras

Regiões	Rejeição de Contas Públicas		Condenação Transitada em julgado		Irregularidade no DRAP		Desincompatibilização		Quitação eleitoral		Filiação partidária	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Norte	51,1	48,5	10,2	22,1	13,6	7,4	3,4	8,8	5,7	1,5	2,3	2,9
Nordeste	51,5	39,8	8,8	11,8	14,5	15,2	6,3	14,2	4,2	3,8	4,1	4,8
Centro-oeste	39,0	29,5	15,2	24,6	21,3	21,3	6,7	11,5	2,4	1,6	2,4	4,9
Sudeste	42,5	39,0	18,6	29,3	11,1	12,7	6,1	5,8	6,5	1,5	3,9	3,1
Sul	33,0	34,2	23,3	26,7	12,8	10,0	6,5	16,7	4,4	0,0	4,4	5,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Em relação à rejeição de contas públicas, constata-se que, em 2012, essa causa representou mais da metade das AIRCs propostas nas regiões norte e nordeste. Em 2016, a porcentagem de sua incidência diminuiu em praticamente todas as regiões, no entanto, continua

próxima de 50% na região norte. Por outro lado, as regiões de menor incidência de alegação de rejeição de contas públicas foi a região sul em 2012 e a região centro-oeste em 2016.

Em relação à condenação transitada em julgado, percebe-se que em todas as regiões houve um aumento de incidência dessa causa de 2012 para 2016, movimento contrário ao que se observou em relação à causa de rejeição de contas públicas. Seu maior percentual de incidência foi observado na região sul em 2012 e na região sudeste em 2016. Já o menor foi identificado na região nordeste nos dois ciclos eleitorais estudados.

Conforme já destacado, a terceira causa mais alegada foi a irregularidade no DRAP. Sua maior incidência nas duas eleições analisadas foi na região centro-oeste e as menores na região sudeste em 2012 e na região norte em 2016.

Em relação à desincompatibilização, quarta causa de maior incidência, observa-se que houve aumento em praticamente todas as regiões em 2016 comparando-se com 2012. Vale destacar que, em algumas regiões (norte, nordeste e sul), essa incidência mais que dobrou. Destaca-se ainda que a menor porcentagem foi identificada na região norte, que apresentou, em 2012, praticamente a metade do percentual observado nas demais regiões.

No que se refere à quitação eleitoral destaca-se que sua maior incidência foi na região sudeste em 2012, com uma queda considerável em 2016 na região. Em 2016, a maior incidência foi na região nordeste, cujo percentual foi mais que o dobro do identificado nas outras regiões. A menor incidência, em 2012, foi na região centro-oeste. Destaca-se ainda que em, 2016, na região sul, a quitação eleitoral não foi identificada como causa de propositura de nenhuma AIRC.

Por fim, em relação à filiação partidária, percebe-se que a causa também aumentou em 2016 em praticamente todas as regiões. A de maior incidência foi a região sul, nos dois ciclos eleitorais analisados, e a de menor incidência, também nos dois ciclos, foi a região norte.

Com base nos dados apresentados, constata-se que não houve uma regionalização das causas para propositura das AIRCs; ou seja, não se identificou uma relação entre determinado tipo de causa e uma região específica, pois a incidência possuiu percentuais próximos nas regiões e as principais causas seguiram mais ou menos as mesmas variações de um ciclo para o outro.

A tabela 19 a seguir mostra a relação do sexo do candidato com as causas de AIRCs.

TABELA 19: Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 e 2016 por sexo<sup>105</sup>

Principais Causas	Candidaturas Masculinas 2012	Candidaturas Femininas 2012	Candidaturas Masculinas 2016	Candidaturas Femininas 2016
Rejeição de Contas Públicas	54,5	38,4	46,3	34,6
Condenação Transitada em julgado	17,2	9,3	26,5	14,1
Desincompatibilização	6,0	15,7	11,0	28,2
Quitação eleitoral	5,6	6,0	2,5	2,6
Filiação partidária	4,1	6,0	4,6	6,4

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

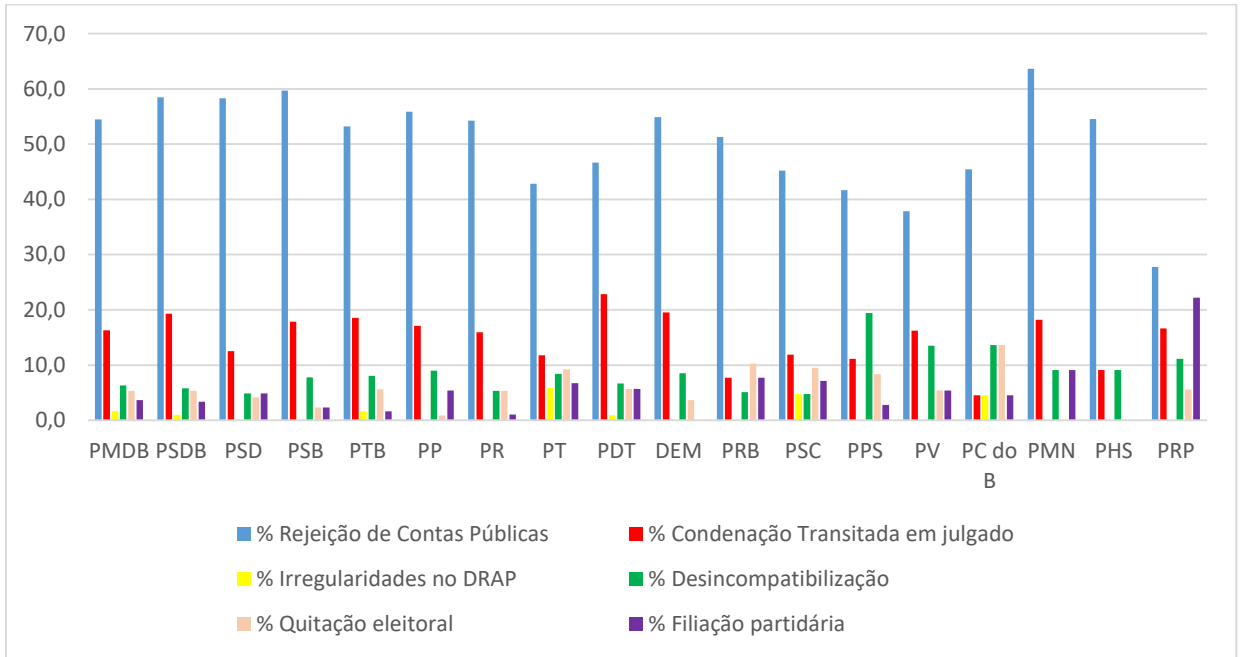
Com base na tabela, constata-se que a causa de rejeição de contas públicas foi mais comum entre as candidaturas masculinas tanto em 2012 quanto em 2016. Ainda assim, essa é também a principal causa alegada contra candidaturas femininas.

Em relação a condenação transitada em julgado e desincompatibilização, percebe-se um movimento contrário entre elas e as candidaturas masculinas e femininas tanto em 2012 quanto em 2016. Enquanto a condenação transitada em julgado tem maior incidência entre as candidaturas masculinas, como a segunda causa de maior incidência, a desincompatibilização é a mais alegada nas AIRCs de candidaturas femininas. Ou seja, as causas de rejeição de contas públicas e condenação transitada em julgado foram mais alegadas nas AIRCs de candidaturas masculinas e a desincompatibilização foi uma causa mais alegada nas AIRCs de candidaturas femininas. A análise de outros ciclos eleitorais se faz necessária para que se possa afirmar de forma mais apropriada se essas causas são realmente tendências relacionadas ao sexo dos candidatos.

Buscou-se ainda relacionar as principais causas que fundamentaram as AIRCs com os partidos políticos das candidaturas que foram alvos das ações. Os gráficos 12 e 13 a seguir mostram essa relação, apresentando os 18 partidos com mais ações.

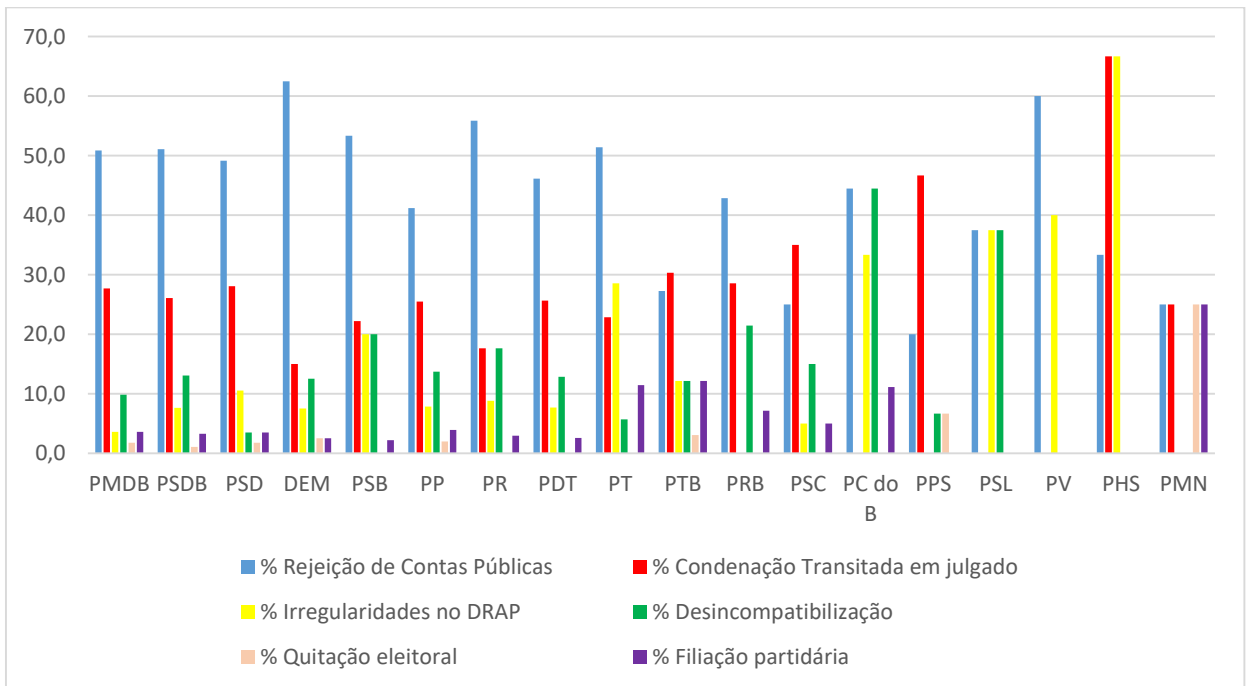
<sup>105</sup> A Tabela 19 não apresenta as irregularidades no DRAP como causa já que ela está associada aos partidos; logo, constitui-se uma dificuldade de associação às candidaturas masculinas ou femininas.

**GRÁFICO 23: Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2012 por partido político**



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

**GRÁFICO 24: Percentual das principais causas que fundamentaram às AIRCs em 2016 por partido político**



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Em 2012, a rejeição de contas públicas foi a causa de maior incidência na fundamentação das AIRCs contra todos os partidos políticos, conforme apresentado no gráfico 12. Na maioria deles, mais da metade das ações teve essa causa. Os maiores percentuais foram identificados no PMN (63,6%), seguido pelo PSB (59,7%) e pelo PSDB (58,5%); mas é importante destacar que, no caso do primeiro colocado, os 63,6% correspondem a apenas 7 candidaturas do total com ações do PMN. Em números absolutos, a causa foi mais suscitada contra as candidaturas do PMDB: 164 dos casos, o que corresponde a 54,5% das candidaturas com ações da legenda.

Em 2016, embora a rejeição de contas públicas não tenha sido a principal causa de AIRCs em todos os partidos, ela o foi na maioria deles, conforme se observa no gráfico 13. As maiores percentagens naquele ciclo eleitoral foram identificadas no DEM (62,5%), acompanhado pelo PV (60%) e PR (55,9%).

A segunda causa de maior incidência foi a condenação transitada em julgado. Em 2012, o maior percentual foi observado no PDT (22,9%), seguido pelo DEM (19,5%) e PSDB (19,3%). Em 2016, o percentual de incidência aumenta de forma geral. Destaca-se que esse aumento não se deu em detrimento da primeira causa, a rejeição de contas públicas, que não caiu. A maior ocorrência da condenação transitada em julgado foi observada no PHS (66,7%), seguido por PPS (46,7%) e PSC (35%).

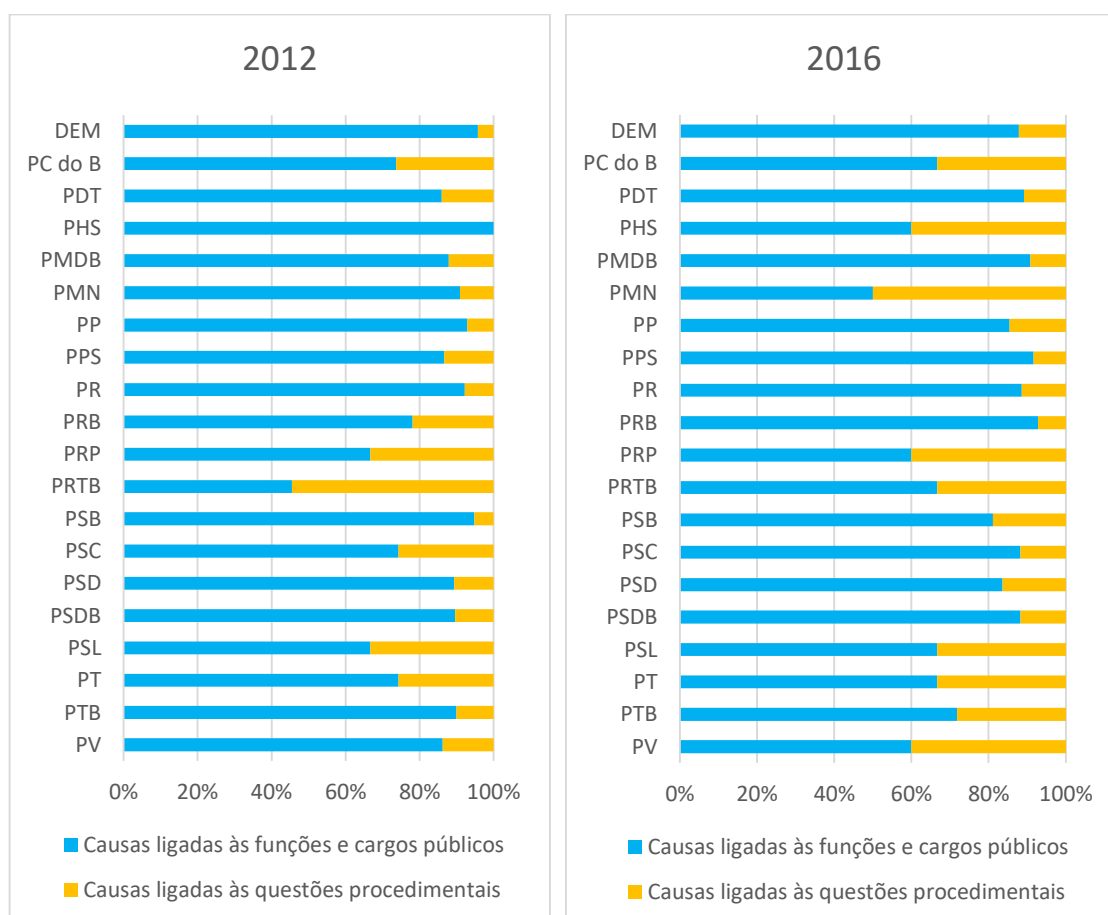
A terceira causa, irregularidades no DRAP, se relaciona estritamente com os partidos políticos e suas atividades e apresentou aumento de incidência de 2012 para 2016. O partido que proporcionalmente mais teve essa alegação como causa das ações em 2012 foi o PSL (10%), seguido por PRTB (7,7 %) e PT (5,9%). Já em 2016, foram PHS (66,7%), PV (40%) e PSL (37,5%).

A desincompatibilização, quarta causa de maior incidência, também apresentou aumento de um ciclo eleitoral para o outro, conforme se observa nos gráficos 12 e 13. Ela foi mais identificada, em 2012, no PPS (19,4%), seguido por PC do B (13,6%) e PV (13,5%). Já em 2016, as maiores incidências foram identificadas no PC do B (44,4%), PSL (37,5%) e PRB (21,4%).

A quinta causa de maior incidência em 2012 foi a quitação eleitoral e o partido com mais casos, conforme o gráfico 12, foi o PC do B (13,6%), seguido por PRB (10,3%) e PSC (9,5%). Destaca-se, no entanto, que o PRTB, que não está representado no referido gráfico, apresentou um percentual 23,1%. Em 2016, a quinta causa de maior incidência difere de 2012, tendo sido a filiação partidária, cuja maior incidência foi no PMN (25%), seguido por PPS (6,7%) e PTB (3%).

Admite-se que as principais causas aqui apresentadas podem ser agrupadas em duas tipologias: as ligadas às funções e cargos públicos (rejeição de contas públicas, condenação transitado em julgado e desincompatibilização) e as ligadas às questões procedimentais (irregularidades no DRAPs, quitação eleitoral e filiação partidária). A condenação transitada em julgado foi agrupada na tipologia de “causas ligadas às funções e cargos públicos”, pois, constatou-se que as principais condenações estavam relacionadas ao exercício de funções e/ou cargos públicos. Na desincompatibilização, adotou-se o mesmo critério, pois a maioria dos casos referem-se a cargos e/ou funções públicas. As irregularidades nos DRAPs foram enquadradas na tipologia “causas ligadas às questões procedimentais”, pois a maioria dos questionamentos diz respeito a convenções partidárias, atendimento às cotas de candidaturas femininas e apresentação de documentos exigidos, ou seja, procedimentos estabelecidos na legislação pertinente ao processo eleitoral.

GRÁFICO 25: Percentual das tipologias de causas de AIRCs em 2012 e 2016



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

As causas da tipologia “causas ligadas às funções e cargos públicos” predominam em quase todos os partidos políticos nos dois ciclos eleitorais analisados, com exceção do PRTB em 2012 (45,5%) e do PMN (50%). Outro destaque é o PHS, que, em 2012, não teve nenhuma AIRC na tipologia “causas ligadas às questões procedimentais”, mas em 2016 teve 40%. De maneira geral, a tipologia “causas ligadas às questões procedimentais” teve aumento de incidência em 2016.

Com base nos dados apresentados, não se identificou uma relação direta entre um determinado partido político e uma causa específica. A rejeição de contas públicas, por exemplo, foi a principal causa alegada nas AIRCs de candidaturas de todos os partidos em 2012 e de quase todos em 2016, o que não permite associar a causa a um determinado partido. Da mesma forma, as variações na incidência das causas de 2012 para 2016 indicam não haver um padrão de causas para proposição de ações contra candidatos de determinados políticos – o que mais se aproxima de um padrão é a tipologia das causas adotada neste trabalho, não uma causa específica.

Por fim, ressalta-se aqui que a análise das causas, especialmente das duas primeiras (rejeição de contas públicas e condenação transitado em julgado), e a variação de sua incidência nos ciclos analisados, sugerem uma íntima relação com a Lei da Ficha Limpa. As inovações trazidas pela referida lei, seja na alteração de texto já presente na LC nº 64/1990, seja na inovação literal de dispositivos, foram, conforme mostrado aqui, amplamente invocadas nas fundamentações das AIRCs, especialmente daqueles candidatos que possuíam relação com cargos e/ou funções na Administração Pública. Ou seja, as AIRCs propostas em 2012 e 2016 foram impactadas diretamente pela Lei da Ficha Limpa, que constituiu um importante mecanismo de filtro pelo Poder Judiciário ao processo eleitoral.

#### **4.5. Os proponentes das AIRCs e o “sucesso” de suas proposituras**

A nº LC 64/1990 traz no art. 3º, *caput*, que os legitimados para propositura das AIRCs são: qualquer candidato, partido político, coligação ou Ministério Público. O cidadão comum não consta da lista, ou seja, “não se reconhece legitimidade ativa ao eleitor para ajuizar a demanda” (Zílio, 2018, p.612). O instrumento cabível ao eleitor para questionar a elegibilidade de algum candidato, é a denúncia de inelegibilidade, a qual, conforme a Resolução nº



23.373/2011 do TSE,<sup>106</sup> seguirá os procedimentos previstos para a impugnação por meio de AIRC e deve ser dado conhecimento ao Ministério Público.<sup>107</sup> Dessa forma, ainda que não se possa apresentar uma AIRC, a legislação permite que o cidadão, na qualidade de eleitor, possa questionar a elegibilidade de algum candidato: a notícia de inelegibilidade apresentada pelo eleitor tem aparência de AIRC, objetivo de AIRC, trâmite de AIRC, mas não é AIRC.<sup>108</sup>

Sendo assim, quando um interessado se torna candidato e adquire a legitimidade para a propositura de AIRC? Aqui há uma ponderação jurisprudencial. Em termos jurídicos, o candidato surge com o registro de candidatura, devidamente processado junto à Justiça Eleitoral. Mas, diante do curto prazo para propositura da ação, a jurisprudência considera como legitimado à propositura de AIRC aquele que foi indicado na Convenção Partidária.<sup>109</sup>

Nas análises das AIRCs e seus recursos constata-se que todas as categorias de legitimados figuraram no polo ativo das referidas ações eleitorais, ora individualmente, ora associados com outros legitimados. Em função disso, nas análises das AIRCs identificou-se mais proponentes do que a quantidade de ações propostas em cada ciclo eleitoral analisado. A tabela 20 a seguir mostra a quantidade de AIRCs em que eles figuraram como proponentes.

TABELA 20: Proponentes das AIRCs em 2012 e 2016

Proponentes	Quantidade em 2012	Quantidade em 2016	% da Quantidade de 2012	% da Quantidade de 2016
Coligação	1107	502	57,0	63,0
Ministério Público	907	307	46,7	38,5
Candidato	341	146	17,6	18,3
Partido Político	179	65	9,2	8,2

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Percebe-se na tabela 20 que o proponente que mais figurou no polo ativo das AIRCs foram as coligações, ainda permitidas nos ciclos eleitorais observados. Nas eleições de 2012, as coligações figuraram como proponentes em 57% das AIRCs e em 2016 esse percentual

<sup>106</sup> Resolução 23.373/2011. Art. 44: 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 Juízo Eleitoral competente, mediante petição fundamentada, apresentada em duas vias.

<sup>107</sup> Resolução 23.373/2011. Art. 44, § 2º: No que couber, será adotado na instrução da notícia de inelegibilidade o procedimento previsto para as impugnações.

<sup>108</sup> O projeto de Lei que trata de um novo código eleitoral (PL nº 112/2021) mantém, no art. 644, os mesmos legitimados da LC nº 64/1990 e não inclui os cidadãos comuns, embora também mantenha a possibilidade deste entrar com a notícia de inelegibilidade (art. 739, inciso III do PL nº 112/2021).

<sup>109</sup> TSE – Recurso Ordinário nº 459 – Rel. Min. Fernando Neves – 10/10/2000.

chegou a 63%. Depois delas, o proponente de maior participação foi o Ministério Público: quase 50% das ações de 2012 e 38,5% das de 2016. Apesar da redução no percentual, que revela redução da atuação do Ministério Público em 2016, ele continua sendo o segundo proponente de maior participação.

O interesse dos candidatos, partidos e/ou coligações em atuarem como proponentes de AIRCs é de fácil entendimento, já que elas têm o potencial de retirar concorrentes do processo eleitoral ainda no início, possibilitando que candidatos, partidos e/ou coligações a utilizem para “diminuir” a concorrência. Já a motivação e os interesses do Ministério Público diferem dos demais proponentes legitimados. Por isso, a partir daqui, destacar-se-á a atuação do Ministério Público como proponente.

O Ministério Público foi incumbido, por determinação constitucional, da defesa dos interesses – muitas vezes na forma de direitos – da sociedade, tanto os coletivos quanto os individuais indisponíveis. Sendo o processo eleitoral o eixo em torno do qual se estabelece e desenvolve o regime democrático, torna-se imprescindível a manutenção de sua regularidade, o que explica o interesse do Ministério Público. A tabela 21 mostra sua participação nas AIRCs de 2012 e 2016, seja individualmente, seja com outros proponentes. Para tanto, as ações foram agrupadas conforme seus proponentes em 3 categorias (C), tendo como referência a atuação do MP. A partir daí, foi feita a análise do sucesso dessas AIRCs. Entende-se como sucesso o resultado do julgamento do TSE que indefere o registro da candidatura questionada, não habilitando o candidato a participar do pleito.

TABELA 21: Comparação de sucesso do Ministério Público na propositura de AIRCs

AIRCs / PROPONENTES (Condições – “C”)	Quantidade de AIRCs 2012	Quantidade de AIRCs 2016	% do total de AIRCs de 2012	% do total de AIRCs de 2016	Sucesso nas AIRCs propostas em 2012	Sucesso nas AIRCs propostas em 2016	% do Sucesso nas AIRCs propostas em 2012	% do Sucesso nas AIRCs propostas em 2016	% do Sucesso em 2012	% do Sucesso em 2016
C1 - AIRCs só com o Ministério Público	491	167	25,3	21,0	289	87	58,9	52,1	14,8	10,9
C2 - AIRCs com o Ministério Público e outros legitimados	416	140	21,4	17,6	191	56	45,9	40,0	9,8	7,0
C3 - AIRCs sem o Ministério Público	1035	490	53,3	61,5	244	60	23,6	12,2	12,6	7,5

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Em 491 AIRCs, o MP atuou como único proponente (C1), o que corresponde a 54,1% das ações em que essa instituição atuou em 2012 (C1 + C2). Ao considerar o total de AIRCs daquele ciclo eleitoral (1.942), a atuação do MP, como único proponente, ocorreu em 25,3%. Já em 2016, o MP atuou em 307 AIRC e como único proponente em 167 delas, o que corresponde a 54,4% do total em que atuou. Em relação ao total de ações daquele ano (797), constata-se que em 21% o MP atuou como único proponente.

Os dados mostram que o total de AIRCs sem a participação do MP (C3) é maior do que com participação do MP (C1 + C2) nos dois ciclos analisados. Ao verificar o sucesso, percebe-se maior índice percentual na categoria C1, ou seja, quando o MP atuou como único proponente. O menor foi observado na categoria C3, quando o MP não participou como proponente. Há grande diferença percentual entre as categorias C1 e C3, tanto em 2012 e 2016. Quando se compara o sucesso das AIRCs tendo por base o total de ações em cada ciclo eleitoral, percebe-se que as com atuação do MP, especialmente como único proponente, também apresentam índices maiores de sucesso do que as sem sua participação, ainda que a diferença diminua. Seja como for, os dados indicam que as ações com atuação do MP têm maiores índices de sucesso do que aquelas em que não atuou.

A tabela 22 a seguir desmembra a condição C3 e apresenta o sucesso dos demais legitimados, excluindo o MP.

TABELA 22: Comparação do sucesso dos proponentes de AIRCs atuando individualmente nas eleições de 2012 e 2016

AIRCs / PROPONENTES	Quantidade de AIRCs 2012	Quantidade de AIRCs 2016	% do total de AIRCs de 2012	% do total de AIRCs de 2016	Sucesso nas AIRCs propostas em 2012	Sucesso nas AIRCs propostas em 2016	% do Sucesso nas AIRCs propostas em 2012	% do Sucesso nas AIRCs propostas em 2016	% do Sucesso em 2012	% do Sucesso em 2016
AIRCs só com a Coligação	690	334	35,5	41,9	145	40	21,0	12,0	7,5	5,0
AIRCs só com o Partido	85	38	4,4	4,8	27	5	31,8	13,2	1,4	0,6
AIRCs só com o Candidato	132	60	6,8	7,5	33	8	25,0	13,3	1,7	1,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE.

Percebe-se que, entre os demais legitimados, o sucesso das AIRCs em relação ao total de ações em 2012 (1.942) e 2016 (797) foi maior nas propostas pelas coligações (7,5% e 5,0%,

respectivamente). Análises futuras semelhantes não terão as coligações como proponentes em função da mudança legislativa eleitoral. Desataca-se ainda que as atuações isoladas dos proponentes nas AIRCs, apresentados na tabela 22, apresentam índices percentuais menores do que os índices de atuação isolada do MP (14,8% e 10,9% em 2012 e 2016, respectivamente). É possível afirmar que as AIRCs propostas pelo MP tiveram, nos ciclos analisados, maior sucesso do que as dos demais proponentes. Análise de outros ciclos mostra-se necessária para que se possa verificar de forma mais apropriada essa constatação.

Diante dos dados trazidos pelas análises das AIRCs decididas no TSE nos ciclos eleitorais de 2012 e 2016 conclui-se este capítulo com a constatação de que várias agendas de pesquisa se apresentam para futuros trabalhos. Os dados mostram que ainda há muito a se pesquisar e entender sobre a aplicação desse filtro do processo eleitoral pelo Poder Judiciário e sobre os possíveis impactos que as ações podem trazer ao resultado das eleições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese dialogou com importantes temáticas relacionadas à democracia, tais como governança eleitoral, judicialização da política, eleições limpas e justas, participação popular nos processos democráticos, em especial no processo eleitoral, intervenção do Poder Judiciário no processo político eleitoral, inelegibilidade e restrições de direitos políticos, além das funções e estrutura da Justiça Eleitoral, dentre outras.

Seu objetivo foi analisar as Ações de Impugnação de Registros de Candidaturas (AIRCs) referentes às eleições municipais majoritárias de 2012 e 2016 apreciadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por meio dos Recursos Especiais Eleitorais (RESPEs). Foram analisadas 2.739 AIRCs, visando identificar as principais causas que as fundamentaram, seus principais proponentes e a dinâmica das decisões sobre elas ao longo da via recursal na Justiça Eleitoral. Além disso, procurou-se verificar se havia algum padrão sociodemográfico que justificasse a incidência de propositura de AIRCs nos municípios onde foram identificadas, assim como se havia alguma variável que explicasse a propositura de AIRCs contra determinado candidato. Foram adotadas as variáveis sexo, grau de instrução, ocupação e partido político para verificar a existência de um padrão de candidatura que fosse objeto de AIRCs.

As AIRCs são ações eleitorais utilizadas na arguição de inelegibilidade de um cidadão. Não devem ser utilizadas para declarar a inelegibilidade de um candidato, mas para reconhecer que ele se encontra em condição de inelegibilidade. Admitiu-se nesta tese que a inelegibilidade é uma limitação aos direitos políticos especificamente no que se refere à capacidade eleitoral passiva, ou seja, à capacidade de receber votos e praticar atos de campanha. Essa limitação só deve ser aplicada em situações específicas e com previsão na Constituição Federal ou legislações infraconstitucionais, como a Lei Complementar nº 64/1990, que teve redação alterada pela LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que trouxe grande impacto ao processo eleitoral desde o início de sua vigência.

As restrições que surgem com a condição de inelegibilidade, as quais são alegadas na propositura das AIRCs, apesar de parecerem conflitantes com os princípios democráticos, são admitidas com fundamento na ideia de que não há direito absoluto, nem mesmo os direitos fundamentais que englobam os direitos políticos. A jurisprudência do STF parece acolher esse entendimento, exposto na Teoria Externa dos Limites dos Direitos Fundamentais. Destaca-se, no entanto, que toda restrição aos direitos políticos deve buscar resguardar outros direitos e princípios, revestindo-se, assim, de fundamento ético e legal.

Entende-se como verdadeira a hipótese (H.1) apresentada na introdução deste trabalho, a qual admite que as AIRCs colaboram para a consolidação e fortalecimento da democracia, pois, respeitando as garantias constitucionais e os direitos fundamentais, contribuem para que só participem do pleito aqueles que atendam aos preceitos legais estabelecidos no ordenamento jurídico. Em outras palavras, as AIRCs permitem que concorrentes que não possuem as condições legais, seja por descumprimento de formalidades, seja por terem praticado atos atentadores à moral e aos valores positivados nos diplomas legais (perfil que não interessa à democracia representativa), não participem das eleições e, conseqüentemente, não sejam eleitos, o que traz estabilidade jurídica ao processo eleitoral e, assim, à própria democracia.

As AIRCs devem ser propostas no prazo estabelecido na legislação eleitoral, sob pena de preclusão junto à Justiça Eleitoral, órgão de governança eleitoral do Brasil. Admite-se nesta tese que a governança eleitoral é um conjunto de atividades e normas relacionadas ao processo de escolha de representantes políticos, por meio de uma estrutura institucional que garanta a credibilidade no processo eleitoral em si e na própria estrutura institucional destinada a promover as eleições. Pesquisadores do tema destacam que a expressão governança eleitoral passou a ter importância para os estudos das instituições eleitorais quando começou a ser considerado e entendido como um elemento para a estabilização da democracia (LOPES, 2019), o que interessa diretamente às pesquisas semelhantes a esta. Pesquisadores como Torres e Díaz (2015) destacam que estudos sobre a governança eleitoral seguem basicamente duas linhas, uma com “ênfase nos órgãos eleitorais como instituições de governança” (TORRES; DÍAZ, 2015, p. 35) e outra com “ênfase nas múltiplas etapas das eleições e na relação entre os órgãos distintos que compõem o sistema eleitoral” (TORRES; DÍAZ, 2015, p. 35). Este trabalho abordou as duas ênfases.

A primeira foi abordada na análise da Justiça Eleitoral, que faz parte do Poder Judiciário. É na estrutura organizacional da Justiça Eleitoral (TSE, TREs e Juízes Eleitorais) que as AIRCs e seus recursos são processados. Diversos trabalhos indicam que esse órgão de governança eleitoral gozava de confiança e credibilidade social no que se refere a sua atuação no processo eleitoral (FALCÃO, OLIVEIRA, 2012; SANTANO, REZENDE, 2017). No entanto, pesquisas mais recentes mostram mudanças nesse quadro (ALVIM, 2019). Dentre as possíveis causas para essa mudança estão os ataques que a Justiça Eleitoral vem sofrendo por parte de autoridades e a divulgação de *fake news*. Essa diminuição da credibilidade é um risco para a democracia no Brasil.

A atuação da Justiça Eleitoral é por vezes criticada por decisões contramajoritárias por ela proferidas. No entanto, entende-se que o resultado das urnas não afasta as condições de

inelegibilidade dos candidatos. Esse entendimento tem embasado as decisões recentes da Justiça Eleitoral, pois não se pode falar em soberania popular apenas considerando a matemática das urnas. É preciso que, do resultado das urnas, se conheçam eleitos em conformidade com os diversos princípios constitucionais e democráticos. É diante disso que se justifica e compreende-se as decisões contramajoritárias da Justiça Eleitoral e a adoção de AIRCs para afastar candidatos em situação de inelegibilidade já no início do processo eleitoral.

Ainda sobre a atuação da Justiça Eleitoral, inicialmente foi apresentada a hipótese (H.8) de que o órgão tenderia a retirar do processo eleitoral os candidatos sobre os quais pairam alegações de inelegibilidade para preservar a lisura do processo eleitoral, pois a Justiça Eleitoral tende a adotar um caráter moralista em sua atuação desde sua criação em 1932. No entanto, essa hipótese não se confirmou. Em 2012, dos registros de candidaturas que tiveram AIRCs, o percentual de deferimentos de candidaturas saiu de 50,9% na primeira instância, no caso os juízes eleitorais, para 65,6% na instância do TSE. Conclui-se, assim, que 34,4% dos registros de candidatura foram efetivamente impugnados naquele ciclo eleitoral. Já em 2016, a porcentagem de candidatos habilitados saiu de 57,3% para 70,5% (29,5% foram impugnados). Os dados mostram que a Justiça Eleitoral privilegiou a participação dos interessados em concorrer ao cargo de prefeito, ou seja, não apresentou tendência em retirá-los do processo, deixando para o filtro do processo democrático por excelência – as eleições – a tarefa de selecionar os representantes do povo<sup>110</sup>. Apesar disso, a Justiça Eleitoral recebe críticas sobre sua atuação, sendo acusada de, dentre outros fatores, tutelar a vontade popular.

Os dados apresentados também colaboram com a verificação da hipótese (H.7) de que recorrer das decisões desfavoráveis aos registros de candidaturas proferidas pelos juízes eleitorais até o TSE não é vantajoso para os recorrentes, pois a tendência seria pela manutenção das decisões ao longo da via recursal. Essa hipótese também não se confirmou, haja vista que o percentual de deferimentos de registros de candidaturas aumenta ao longo da via recursal,

---

<sup>110</sup> Ao observar os percentuais de impugnação de registros de candidaturas (34,4% e 29,5% em 2012 e 2016, respectivamente), após a análise do TSE, percebe-se que se tratam de percentuais que podem ser considerados elevados, o que indicaria um ativismo judicial na atuação do TSE (ainda que privilegiando à participação no processo eleitoral dos interessados). Aqui retorna-se ao trabalho de Andrade Neto (2010), onde se analisa se a atuação da Justiça Eleitoral, e assim, do TSE, representa jurisdição eleitoral ou judicialização da política (ou até mesmo, ativismo judicial). Resultados semelhantes de deferimentos de ADIns pelo STF colaboram para que pesquisadores, e críticos da atuação deste tribunal, o coloquem na condição de tribunal “ativo”. No entanto, os parâmetros para análise são diferentes; enquanto no caso do TSE são os registros de candidaturas (condições e formalidades), no STF é a constitucionalidade de diplomas legais e a implementação (ou não) de políticas públicas ou direitos assegurados no texto constitucional. Assim, entende-se que mesmo sendo os percentuais de indeferimentos de registros de candidaturas elevados, estes diminuíram ao longo da via recursal, o que sinaliza que a Justiça eleitoral privilegiou à participação no processo eleitoral. Vale destacar ainda que uma análise em mais ciclos eleitorais se mostra importante para que esta interpretação seja consolidada, pois, reconhece-se a possibilidade de tal tendência ter ocorrido apenas nos ciclos analisados.

tanto no ciclo eleitoral de 2012 quanto no de 2016. Isso sugere um desalinhamento jurisprudencial entre as instâncias da Justiça Eleitoral, que promoveu revisões das decisões, especialmente, quando elas, inicialmente, eram pelo indeferimento dos registros.

A segunda ênfase apresentada por Torres e Díaz (2015) também foi abordada neste trabalho. Analisou-se a relação entre os diferentes órgãos da Justiça Eleitoral, pois, inicialmente, defendia-se a hipótese (H.6) de que as decisões em suas diferentes instâncias tendem a seguir o mesmo entendimento, já que os magistrados poderiam ser levados a adotar a jurisprudência dos tribunais superiores. Contudo, essa hipótese também não se confirmou, pois os dados sinalizaram um desalinhamento jurisprudencial<sup>111</sup>, especialmente entre a primeira e a segunda instâncias.

Foi possível perceber que, em 2012, as decisões proferidas pelos juízes eleitorais sobre os registros de candidaturas, em sede de AIRCs, foram modificadas pelos magistrados dos TREs em proporções significativas: 30,5% em 2012 e 21,7% em 2016. No entanto, as mudanças dos acórdãos dos TREs pelo TSE foram de 7,8% em 2012 e 7,7% em 2016. Isso mostra que, apesar da constatação do desalinhamento jurisprudencial, as decisões dos TREs estão mais alinhadas com as decisões e jurisprudências do TSE do que as decisões dos juízes eleitorais.

Foi possível constatar que o grande desalinhamento jurisprudencial se relacionava, especialmente em 2012, com as disposições da Lei da Ficha Limpa, como aplicação do novo prazo de inelegibilidade, órgão competente para julgar as contas de gestores de despesas públicas, dentre outras. Isso mostra que a lei acabou trazendo grandes impactos ao processo eleitoral e ao fenômeno da judicialização da política aqui no Brasil.

Destaca-se ainda que, em 2012, a Corte Eleitoral analisou AIRCs propostas em 1.452 municípios, 26,1% do total de municípios brasileiros. Em 2016 as AIRCs foram propostas em 680 municípios, 12,2% do total. Somando-se os totais de municípios com AIRCs nos ciclos analisados, desconsiderando-se a repetição nos ciclos de 2012 e 2016, tem-se o total de 1.881 municípios brasileiros com AIRCs nas eleições majoritárias municipais, 33,8% dos municípios brasileiros. Pesquisas futuras poderão verificar se há padrão e tendência de aumento na incidência dessas ações.

---

<sup>111</sup> O desalinhamento jurisprudencial entre as instâncias da Justiça Eleitoral fica evidente quando se analisa as mudanças de decisões do TSE pelo STF. Araújo e Ximenes (2019) desatacam que “as decisões do Tribunal Eleitoral não costumam ser modificadas pelo Supremo. De 2012 a 2016, mais de 620 dos recursos extraordinários que foram interpostos contra acórdãos do TSE já transitaram em julgado. Apenas 0,31% das decisões do STF deram provimento ao recurso para reformar a decisão atacada (p.3). Neste caso, entende-se haver alinhamento entre os TSE e o STF em função da baixa percentagem de reformas de decisões do TSE pela Suprema Corte.



Proporcionalmente, ao considerar o total de municípios em cada estado, verificou-se que, em 2012, o Rio de Janeiro foi o estado com maior incidência de AIRCs. Quase 60% dos municípios fluminenses tiveram pelo menos uma AIRC, o que indica que a distribuição dessas ações se apresentou de forma dispersa e não concentrada em poucas localidades. Em 2016, a maior incidência de AIRCs foi no Amapá: 50% de seus municípios tiveram pelo menos uma AIRC, também apresentando uma distribuição mais dispersa do que concentrada. Em termos absolutos, estados como São Paulo e Minas Gerais se destacaram. No entanto, em função da quantidade de municípios que esses estados possuem, a análise proporcional mostrou que a distribuição de AIRCs apresentou-se de forma mais concentrada, ou seja, com incidência em poucos municípios.

Percebe-se, então, que a distribuição de AIRCs não seguiu um padrão em todos os estados, tendo sido concentrada em alguns estados e dispersa em outros. Isso indica não haver um padrão na distribuição geográfica das AIRCs, nem particularidades de um estado ou região, que explique maior ou menor incidência na propositura dessas ações. Destaca-se que as ações foram identificadas em praticamente todos os estados e, na maioria deles, com proporções superiores a 10% do total de seus municípios. Os dados sugerem que a propositura das AIRCs não apresenta um padrão de distribuição específico conforme características sociodemográficas dos municípios nem características relacionadas aos estados e regiões onde esses municípios estão inseridos.

Apesar de não haver características sociodemográficas determinantes para a propositura de AIRCs nos municípios, não se pode negar que alguns fatores se mostraram relevantes. Dentre eles, destaca-se a competição eleitoral. Entende-se que a disputa eleitoral tende a ser maior em municípios de grande porte, ou seja, aqueles com mais de 100 mil eleitores conforme a classificação adotada nesta tese. Esse entendimento foi apresentado em uma hipótese (H.2) na introdução desta tese. Segundo a hipótese (H.2), grandes municípios possuem uma competição eleitoral maior, e dessa forma, tendem a ter maior incidência de AIRCs. Em termos proporcionais, o grupo de maior incidência de ações no ciclo de 2012 foi o grupo 7 (“Municípios com mais de 200.001 eleitores”). Mais de 50% dos municípios desse grupo tiveram AIRCs naquele ciclo. Em 2016 foi o grupo 6 (“Municípios com 100.001 a 200.000 eleitores”), com 30,9% de seus municípios. Isso sugere que hipótese (H.2) é verdadeira; no entanto, em termos absolutos, as AIRCs foram mais observadas em municípios de pequeno porte, com até 20 mil eleitores. Isso sugere que características, particularidades, grupos e figuras políticas locais podem potencializar a competição eleitoral a níveis semelhantes aos observados nos municípios de grande porte.

Os dados sugerem que o tamanho do município, por si só, não parece ser determinante na propositura de AIRC, parece relacionar-se mais com fatores internos do processo eleitoral, como a competição eleitoral. Dessa forma, pesquisas futuras mostram-se necessárias para melhor análise da intervenção do tamanho do município na propositura de ações eleitorais, não se afastando de outras variáveis como a competição eleitoral. De todo modo, a hipótese (H.2) não é verdadeira.

Para a caracterização das candidaturas que foram objeto de AIRCs, foram utilizadas as variáveis sexo, grau de instrução, ocupação e partido político. A hipótese (H.3) era de que as variáveis sexo e ocupação dos concorrentes afetariam positivamente a possibilidade de propositura de AIRCs. Isto porque, em função do machismo estrutural na política, acreditava-se que candidaturas femininas seriam mais contestadas, mais judicializadas, que as candidaturas masculinas. Acreditava-se que também a ocupação afetaria positivamente na propositura das AIRCs, pois uma boa parte dos candidatos já teria envolvimento com a política e apresentaria ocupações relacionadas à Administração Pública, tornando-os mais expostos às causas de inelegibilidades voltadas para atos de ocupantes de cargos e/ou funções públicas.

Ainda de acordo com a hipótese (H.3), acreditava-se que as variáveis grau de instrução e partido político não influenciariam a propositura de AIRCs, uma vez que as ações de impugnação não visariam atacar candidatos em função de suas formações acadêmicas. Da mesma forma, acreditava-se que as ideologias partidárias (direita ou esquerda e suas variáveis) também não influenciariam na propositura das AIRCs de candidatos ao cargo de prefeito, isso porque seu objetivo não é retirar diretamente partidos da disputa eleitoral, mas candidatos concorrentes. Não se deve esquecer que as AIRCs são ações para impugnar o registro de candidatura de determinado concorrente, não o registro de determinado partido político.

Ao testar essa hipótese para cada variável, constatou-se que a incidência de AIRCs, tanto em números absolutos quanto proporcionais, é maior nas candidaturas masculinas do que nas candidaturas femininas, o que refuta parte da hipótese (H.3). O fato pode revelar outra face do machismo estrutural, não aquela que procura afastar as mulheres da política, mas a que não vê nas mulheres concorrentes que precisem ser retiradas do processo, pois não oferecem riscos às pretensões de candidaturas masculinas. Essa é uma possível explicação que também precisa ser aprofundada em trabalhos futuros para que sejam feitas afirmações mais assertivas e apuradas sobre a questão.

Em relação às ocupações, a variável não se mostrou como um fator determinante para a propositura das ações de impugnação, uma vez que não se identificou, proporcionalmente, um padrão nas principais ocupações dos candidatos nos ciclos analisados. Essa constatação também

refutou parte da hipótese (H.3), pois não se identificou alguma ocupação específica, que desencadeasse, por si só, a propositura de AIRCs. A propositura parece estar mais relacionada às práticas desenvolvidas no exercício da ocupação e que se mostram sensíveis às causas de inelegibilidade, como práticas da Administração Pública e práticas com potencial de caracterizar abuso de poder político e/ou econômico.

No entanto, em 2012, a principal ocupação declarada por concorrentes foi a de prefeito, logo, candidatos à reeleição. Ao analisar isoladamente os candidatos à reeleição, constatou-se que 32% tiveram AIRCs naquele ciclo eleitoral. Já em 2016, o percentual de candidatos à reeleição com AIRCs caiu para 1,9%. Isso pode ser explicado pela ideia de que os prefeitos que tentavam a reeleição em 2016 já haviam passado pelo filtro da Lei da Ficha Limpa em 2012, assim já estavam mais enquadrados aos dispositivos da referida lei. Aqui, também se abre uma agenda de pesquisa futura, incluindo novos ciclos eleitorais em uma análise longitudinal para verificar se os candidatos à reeleição com AIRCs se manterão com um percentual baixo.

Em relação às variáveis grau de instrução e partido político, a hipótese (H.3) se confirmou. O grau de instrução e o partido político (ou seja, ideologia partidária) não afetaram a propositura das AIRCs. Os dados mostraram que, em relação ao grau de instrução e aos partidos políticos, em termos proporcionais, não se identificou predominância de um ou de outro. Independentemente da escala ideológica escolhida, percebe-se que, proporcionalmente, partidos de diferentes ideologias figuraram entre aqueles com maior incidência de AIRCs de suas candidaturas. Assim, não houve predominância de qualquer ideologia, o que confirma parte da hipótese apresentada (H.3).

No que se refere às causas que fundamentaram as ações e os proponentes dessas ações, percebe-se a aproximação dos dados encontrados com a temática da judicialização da política, especialmente no âmbito eleitoral. Adotou-se nesta tese a ideia de que a judicialização da política é um fenômeno pelo qual tribunais e juízes são provocados a decidir sobre questões políticas, as quais deveriam inicialmente, ser decididas em outras agências governamentais, especialmente as legislativas e executivas. Em outras palavras, é uma resposta do Poder Judiciário que, quando provocado com a finalidade de revisar as decisões do poder político, amplia sua competência de atuação sobre as dos demais poderes. Trata-se de um fenômeno observado em diversas democracias do mundo com particularidades, conforme a experiência de constitucionalismo vivida em cada país. No Brasil, o fenômeno está muito à atuação do STF e às apreciações, por esse tribunal, das Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIns) (RIBEIRO; ARGUELHES, 2019; DA ROS, 2017). A presente tese inova ao pensar no fenômeno em outro tribunal (TSE) a partir de outro instrumento processual (AIRCs).

O protagonismo da Justiça Eleitoral nos últimos anos está muito relacionado às demandas levadas a esse ramo do Poder Judiciário, muitas vezes como reflexo da judicialização da política no âmbito eleitoral. Um exemplo desse protagonismo se observou na decisão pela aplicação da Lei da Ficha Limpa nas eleições de 2010, modificada, em sede de recurso, no STF, o qual determinou que fosse aplicada apenas nas eleições de 2012. Apesar da mudança, fato é que a Justiça Eleitoral tem decidido cada vez mais de forma ousada, conforme suas atribuições constitucionais e refletindo a tendência de atuação ativista do Poder Judiciário.

Constatou-se nesta pesquisa que os atores políticos legitimados à propositura das AIRCs utilizam-se da estrutura organizacional da Justiça Eleitoral para judicializar o processo eleitoral, com base nas causas de inelegibilidade conhecidas, por ocasião do registro do pedido de candidatura de um interessado em participar da disputa eleitoral. Os legitimados, conforme a LC nº 64/1990, são outros candidatos (independentemente se para o mesmo cargo ou não), partidos políticos, coligações e Ministério Público. Os dados mostraram que todas as categorias de legitimados figuraram no polo ativo das AIRCs analisadas; no entanto, o proponente mais ativo, tanto em 2012, quanto em 2016, em termos proporcionais, foram as coligações (57% e 63%, respectivamente). Isso pode ser explicado pelo fato de que, quando constituídas, as coligações se assemelham a partidos políticos e, assim, reúnem recursos que facilitam a aventura judicial na tentativa de retirar candidatos concorrentes de outros partidos ou coligações. Isso deve mudar devido à alteração da legislação eleitoral referente à formação das coligações.

Destaca-se ainda a atuação do Ministério Público que atuou como proponente em 46,7% das AIRCs em 2012 e 38,5% em 2016. Seu sucesso nas ações propostas foi de 58,9% (quando sozinho) e 45,9%, (quando atuando junto a outros legitimados) em 2012 e 52,1% (quando sozinho) e 40% (quando junto a outros legitimados) em 2016. Percebeu-se ainda que essas AIRCs tiveram maior sucesso, ou seja, retiraram o interessado do processo eleitoral. Quais fatores colaboram ou conduzem a esse maior sucesso? Pesquisas futuras são necessárias para que se verifique, mais detidamente, o desempenho do órgão nas ações eleitorais. De qualquer forma, trata-se de uma instituição com íntima relação com o Poder Judiciário, o que também facilita a observância da judicialização da política no âmbito eleitoral.

Constatou-se que as quatro principais causas identificadas em 2012 e em 2016 foram as mesmas e na mesma ordem de incidência: rejeição de contas públicas, condenação transitado em julgado, irregularidades no DRAP e desincompatibilização. As principais causas apresentavam uma relação com a Administração Pública e/ou funções e cargos públicos. Esse dado confirma a hipótese (H.4) de que as principais causas estariam relacionadas à gestão de

recursos e bens públicos, como rejeição de contas públicas e condenação por improbidade administrativa. A incidência dessas causas se relaciona também à preocupação moralizadora do legislador eleitoral em guardar a lisura no exercício da função e/ou cargo público.

Os dados citados ajudam ainda a confirmar a hipótese (H.5) de que, nas eleições de 2012, as principais causas de AIRCs estariam relacionadas às inovações trazidas pela Lei da Ficha Limpa, pois aquelas foram as primeiras eleições em que a lei foi aplicada, mas que em 2016 a incidência dessas causas tenderia a diminuir devido à adaptação e a aprendizados adquiridos pelos partidos e demais concorrentes. O que se observou foi que as principais causas alegadas nas AIRCs realmente estavam fundamentadas na Lei da Ficha Limpa, especialmente o art. 1º, inciso I, alínea g, que trata da rejeição de contas públicas. Em 2012, a rejeição de contas públicas representou a fundamentação de 46% das AIRCs propostas. Em 2016, a mesma causa continuou sendo a mais frequente, porém com uma redução de incidências (38,6%), o que confirma a hipótese (H.5) apresentada.

Essa e outras causas, constantes na LC nº 64/1990, alterada pela LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), serviram de combustíveis para a judicialização da política no âmbito eleitoral, em que as AIRCs se apresentaram como filtros do Poder Judiciário no desenvolvimento das atribuições da Justiça Eleitoral, órgão de governança Eleitoral brasileiro. É bem verdade que, para além das discussões das causas, proponentes e suas motivações, meios de processamento e padrões de aplicações das AIRCs, constatou-se que as ações, apesar do potencial de filtro que possuem, retiveram uma pequena parcela de interessados em participar das eleições em 2012 e 2016. Destaca-se, no entanto, que os casos aqui analisados não constituem a totalidade de AIRCs propostas nas eleições majoritárias de 2012 e 2016. Foram analisadas apenas as que chegaram ao TSE, por meio dos RESPEs. Acredita-se que outras AIRCs foram propostas, mas se resolveram (seja por conformidade com a decisão pelos atores interessados e/ou envolvidos, seja por falta de recurso financeiro para recorrer ou ainda por falta de interesse no recurso) ainda na primeira instância ou nos TREs, mas elas não foram analisadas neste trabalho.

Conclui-se este trabalho destacando que diversas agendas de pesquisa futuras se abriram, e foram sinalizadas a partir dos dados aqui encontrados e apresentados. Assim, entende-se que, além de lançar luz sobre as AIRCs enquanto instrumento processual relacionado ao processo político eleitoral e cabíveis de instrumentalizar a judicialização da política no âmbito eleitoral, este trabalho também lança luz sobre aspectos políticos, jurídicos e sociais relacionados a essas ações de impugnação, pouco exploradas, especialmente como filtro do Poder Judiciário no processo eleitoral.

Entende-se que as discussões aqui apresentadas contribuem não só para entendimento das AIRCs, mas também para pensar o processo eleitoral em si, a governança eleitoral exercida no Brasil, a atuação e a relação do Poder Judiciário com o processo eleitoral, a importância e o papel da Justiça Eleitoral brasileira, e assim, pensar a democracia que, no Brasil e em outras partes do mundo, vive tempos de ameaças e precisa, por meio de suas instituições, por meio do desenvolvimento da credibilidade e apoios sociais, resistir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário Jurídico Acquaviva*. 6. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1994.
- AGRA, Walber de Moura. A Taxionomia das Inelegibilidades. *Estudos Eleitorais*, v. 6, n. 2, p. 29–52, 2011.
- ALVIM, Frederico Franco. *Crise democrática e Justiça Eleitoral: desafios, encargos institucionais e caminhos de ação*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>.
- ANDRADE NETO, João. Jurisdição Eleitoral : Judicialização da política ? *Revista Jurídica da Presidência*, v. 12, p. 108–132, 2010.
- ANDRADE NETO, João. Mutações Legais no Direito Eleitoral: repercussões no sistema das invalidades eleitorais e na renovação das eleições. *Resenha Eleitoral*, v. 21, n. 1, p. 69–94, 2017.
- ARAGÃO, Nililson Rodrigues de Andrade. Conceito Analítico de Direitos Fundamentais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, v. 22, n. 7, p. 170–193, 2013.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário: entre a Justiça e a Política. Sistema político brasileiro: uma introdução*. [S.l: s.n.], 2007
- ARGUELHES, Diego Werneck; DE OLIVEIRA, Fabiana Luci; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ativismo judicial e seus usos na mídia brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 40, p. 34–64, 2012.
- BARAN, Katna Maria. *Oe efeitos da Lei da Ficha Limpa: judicialização das eleições e desqualificação do voto*. 2016. 45 f. f. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- BARRETO, Alex Muniz. *A Democracia nas Urnas: a governança eleitoral independente e a qualidade da competição política*. 2020. 109 f. Universidade Federal de Campina Grande, 2020.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 4, n. 2, p. 189–216, 2015.
- BARROS, Vinícius Alexandre Fortes De. Restrição aos direitos políticos. *Revista de Julgados*, v. 5, p. 233–241, 2009.
- BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Thesis*, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012.
- BIRCH, Sarah. Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-

- national analysis. *Electoral Studies*, v. 27, n. 2, p. 305–320, 2008.
- BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, v. 65, n. 4, p. 1–29, 2022.
- BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. *revista de Direito Administrativo*, v. 263, p. 175–220, 2013.
- BREYER, Stephen; BADINTER, Robert. *Les Entretiens de Provence: Le juge dans la société contemporaine*. [S.l.]: Fayard, 2003.
- CADAH, Lucas Queija. Instituições Eleitorais e Competição Política A Criação da Justiça Eleitoral no Brasil. 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARAMANI, Daniele. The birth of electoral competition , 1832 – 1915. v. 0688, n. 200307, p. 411–443, 2003.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues De. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, v. 44, p. 315–335, 2009.
- CARVALHO, José Murilo De. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTRO, Marcos Faro De. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 12, p. 147–156, 1997.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais Prof. João Trindade Cavalcante Filho*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2021.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 9, p. 71–84, 1992.
- COSTA, Adriano Soares Da. Inelegibilidade cominada por rejeição das contas: a criatividade judicial por meio da edição de resoluções do TSE. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 9, n. 28, p. 31–48, 2008.
- COSTA, Homero de Oliveira. Democracia e participação na teoria pluralista. *Cronos*, v. 8, n. 1, p. 215–228, 2007.
- COSTA, Luiz Domingos; BOLOGNESI, Bruno; CODATO, Adriano. Variáveis sobre o recrutamento político e a questão de gênero no Parlamento brasileiro. *Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR*, v. 7, p. 1–20, 2013.
- COSTA, Rafael Antônio. As funções da Justiça Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito*



*Eleitoral*, v. 15, p. 131–148, 2016.

COSTA, Tailaine Cristina. Justiça Eleitoral e sua competência normativa. *Paraná Eleitoral*, v. 2, p. 99–114, 2013.

CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci De. Justiça Eleitoral : opinião pública e confiança institucional. *Cadernoa Adenauer XV*, v. 1, p. 191–210, 2014.

DA ROS, Luciano da Ros. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: FABIANO ENGELMANN (Org.). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 57–97.

DA ROS, Luciano da Ros. Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com aplicação ao caso brasileiro contemporâneo. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 31, p. 86–105, 2007.

DA SILVA, Glauco Peres. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a câmara federal no Brasil. *Opinio Publica*, v. 19, n. 2, p. 403–429, 2013.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert Alan. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UNB, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIAS, Eduardo Rocha. Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. *Revista ESMAFE*, v. 13, p. 77–94, 2007. Disponível em: <<https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/170>>.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOMINGO, Pilar. Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina: ciudadanización-judicialización de la política. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 85, p. 33–52, 2009.

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. Legal defeats - Political wins why do elected representatives go to court? *Comparative Political Studies*, v. 38, n. 1, p. 75–103, 2005.

EDGELL, Amanda B. *et al. When and where do elections matter? A global test of the democratization by elections hypothesis, 1900–2012. The Varieties of Democracy Institute*, 2015:8. Gothenburg: [s.n.], 2015.

ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew. *The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda.*, nº 281. Washington D.C: [s.n.], 2000.

ESPÍNDOLA ARAÚJO, Eduardo Borges; XIMENES, Júlia Maurmann. Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no Supremo e o Supremo na disputa. *Revista*

*de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 2, p. 423–448, 2019.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Justiça eleitoral Contramajoritária e Soberania Popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica. *Revista Ballot*, v. 1, p. 23, 2015.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci De. Poder Judiciário e Competição Política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”. *Opinião Pública*, NULL, v. 18, n. 2, p. 337–354, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, v. 65, n. 3, p. 41–68, 2002.

FERES JÚNIOR, João; MELO, Patricia Bandeira De; BARBABELA, Eduardo. A Judicialização foi televisionada: a relação entre mídia e sistema judiciário. *Caderno CRH*, v. 33, p. 1–20, 2020.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

FERRI, Carlos Alberto; DE SOUZA, Moisés Alves. Limitações ou Restrições dos Direitos Fundamentais: aplicabilidade das Teorias Interna e Externa. *Acta Científica. Ciências Humanas*, v. 26, n. 1, p. 7–25, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhaes Papaterra. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GALLAGHER, Michael; MARSH, Michael. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. . Londres: SAGE Publications. , 1988

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Renavan, 2001.

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

GOMES, José Jairo. *Registro de Candidatura*. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/11/10/registro-de-candidatura/>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Justiça para os vencedores. *Direito Eleitoral*, [S.d.].

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. *Revista Debates*, v. 11, n. 1, p. 99–118, 2017.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 6. ed. São Paulo: Malheiros,

2005.

HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 93–118, 1 jun. 2008. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.11.053006.183906>>.

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

IORIS, Rafael Rossotto. Após invasão nos EUA, o que resta de democracia no Brasil está sob ameaça. jan. 2021. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/artigo/apos-invasao-nos-eua-o-que-resta-de-democracia-no-brasil-esta-sob-ameaca>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

JAEGER, Graciela Elis Reinheimer. *História do voto no Brasil*. 2004. 158 f. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2004.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 57, 2002.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o unicípio e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

LIMONGI, Fernando. Eleições e Democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a Transição de 1945. *Dados*, v. 55, n. 1, p. 37–69, 2012.

LINDBERG, Ingemar Staffan. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

LOPES, Ana Paula de Almeida. Governança Eleitoral e Ativismo Judicial: Uma Análise Comparada sobre o Impacto de Decisões Judiciais nas Regras do Processo Eleitoral Brasileiro. *Dados*, v. 62, n. 3, p. 1–36, 2019.

MACEDO, Elaine Harzheim;; SOARES, Rafael Morgental. O procedimento do registro de candidaturas no paradigma do processo eleitoral democrático: atividade administrativa ou jurisdicional? *Revista Populus*, v. 1, p. 239–265, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5539>>.

MAGALHÃES, Maria Carmem Côrtes. *O Mecanismo das “Comissões Verificadoras” de Poderes: estabilidade e dominação política, 1894-1930*. 1986. 203 f. Universidade de Brasília, 1986.

MAIA, Clarissa Fonseca. *O ativismo judicial no âmbito da Justiça Eleitoral*. 2010. 152 f. Universidade de Fortaleza, 2010.

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

MARCHETTI, Vitor. Competição eleitoral e controle das candidaturas: uma análise das

decisões do TSE. *I*, p. 93–115, 2014.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, NULL, v. 51, p. 865–893, 2008.

MARCHETTI, Vitor. O “Supremo Tribunal Eleitoral”: a relação entre STF e TSE na governança eleitoral brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, n. 20, 2011.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública - Campinas, SP*, NULL, v. 15, n. 2, p. 422–450, 2009.

MARCHETTI, Vitor Emanuel. A Ficha Limpa no Contexto da Governança Eleitoral Brasileira. *Interesse Nacional*, v. 13, n. 3, p. 33–42, 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MENDES, José Manuel. *Cidadania - Dicionário Alice*. Disponível em: <[https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id\\_lingua=1&entry=24630](https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id_lingua=1&entry=24630)>.

Acesso em: 11 dez. 2021.

MOSCA, Gaetano. *La Classe Política*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, p. 5–27, 2002.

MUNÕZ, Pedro Soares. Código Eleitoral e Justiça Eleitoral. *Revista de Direito Administrativo*, n. out./dez., p. 29–80, 1983.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Restrições aos Direitos Fundamentais. *Revista Direitos Humanos Fundamentais*, v. 2, n. 16, p. 153–166, 2018.

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

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

NICOLAU, Jairo. *Partidos na República de 1946: Velhas Teses, Novos Dados*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v47n1/a03v47n1.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

NORONHA, Andrius Estevam. Análise Teórica sobre a Categoria “Elite Política” e seu Engajamento nas Instituições da Comunidade Regional. *Barbarói.*, n. 29, 2008.

NORRIS, Pippa. Recrutamento político. *Revista de Sociologia e Política*, p. 11–32, jun. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n46/02.pdf>>.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra, 2006.

OLIVEIRA, Daniel Carvalho. 80 anos de Justiça Eleitoral: Perspectiva histórica e desafios

democráticos futuros. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, p. 11–23, 2012.

OLIVEIRA, Rafael de Tomaz. *Ficha Limpa intensificou a judicialização da política*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-out-06/diario-classe-ficha-limpa-intensificou-judicializacao-politica>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ONU. Declaração universal da democracia: resolução A/62/7 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. 2012, Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012. p. 15.

PEREIRA, Manuela De Souza. Governança Eleitoral Na América Latina: Dispositivos Constitucionais. *Em Debate*, v. 4, n. 3, p. 41–47, 2012.

PERISSINOTO, Renato; COSTA, Luiz Domingos; TRIBESS, Camila. Origem social dos parlamentares paranaenses (1995-2006): Alguns achados e algumas questões de pesquisa. *Sociologias*, n. 22, p. 280–313, 2009.

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

PERISSINOTTO, Renato Monseff; VEIGA, Luciana Fernandes. Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: Uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010. *Opinio Publica*, v. 20, n. 1, p. 49–66, 2014.

PINTO, Djalma; PETERSON, Elke Braid. *Comentários à Lei da Ficha Limpa*. São Paulo: Atlas, 2014.

PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. *O Poder Normativo da Justiça Eleitoral*. 2008. 186 f. Universidade Federal do Ceará, 2008.

PINTOR, Rafael López. *Electoral management bodies as institutions of governance*. New York: Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme, 2000. Disponível em: <<http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMBbook.pdf>>.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2011.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos Cebrap*, n. 9, p. 36–46, 1984.

RAMOS, Flávio; BUGLIONE, Samantha; ROESLER, Claudia Rosane. Judicialização da política e a percepção da mídia impressa brasileira. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 14, n. 3, p. 3–22, 2009.

- RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 2, p. 1–21, 2019.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 443–479, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200006&lng=pt&tlng=pt)>.
- ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 33, p. 5–22, 1997.
- ROSAS, Roberto. *Direito Processual Constitucional: princípios constitucionais do processo civil*. 3. ed. São Paulo: RT - Revista do Tribunal, 1999.
- SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.
- SALGADO, Eneida Desiree; SOBREIRA, Renan Guedes. A Democracia no ‘ Tapetão ’: a Justiça Eleitoral contra a soberania popular. In: AIETA, VÂNIA SICILIANO; MORAES, FILOMENO;; SALGADO, ENEIDA DESIREE (ORGS). (Org.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 115–153.
- SANTANO, Ana Claudia. A Democracia em tempos contramajoritários: os efeitos da Lei da Ficha Limpa após 5 anos de sua aplicação. 2015, [S.l.: s.n.], 2015. p. 1–17. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/13057/2206>>. Acesso em: 21 abr. 2022.
- SANTANO, Ana Claudia; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. A importância da reforma da magistratura especializada para a otimização da jurisdição eleitoral. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 17, n. 68, p. 251–269, 25 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/810>>.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.
- SCHEDLER, Andreas. *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. [S.l.]: Wiley, 2015. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781118900772>>.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: [s.n.], 2008.
- SILVA, Guilherme de Abreu e. *A Experiência da Lei da Ficha Limpa nas Eleições de 2012: uma análise do perfil dos impugnados e dos reflexos da aplicação da lei*. 2015. 93 f.

Universidade Federal do Paraná, 2015.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. Jurisdição e administração - duas funções da justiça eleitoral. *Revista Jurídica da Unifil*, v. 3, p. 114–121, 2005. Disponível em: <[https://web.unifil.br/docs/juridica/03/RevistaJuridica\\_03-12.pdf](https://web.unifil.br/docs/juridica/03/RevistaJuridica_03-12.pdf)>.

SOUZA, Françoise Jean de Oliveira. *Do altar a tribuna: os padres políticos na formação do Estado Nacional brasileiro (1823-1841)*. 2010. 438 f. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; MEZZARROBA, Orides. Moralismo Político e Restrições a Direitos Fundamentais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, v. 14, p. 216–243, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. *O Rubicão e os quatro ovos do condor: de novo, o que é ativismo?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jan-07/senso-incomum-rubicao-quatro-ovos-condor-ativismo>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SUSS, Samuel Ieger. Ação de impugnação de registro de candidatura. In: (COORD.), ANTÔNIO DEMETERCO NETO (Org.). *O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. .

TAROUCO, Gabriela Da Silva. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer XV*, v. 229–243, n. 1, 2014.

TAROUCO, Gabriela Da; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 149–165, 2013.

TATE, C Neal;; VALINDER, Torbjorn. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nova York: [s.n.], 1995.

TAYLOR, Matthew M. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TORRES, Luis Eduardo Medina; DÍAZ, Edwin Cuitláhuac Ramírez. Electoral Governance: More Than Just Electoral Administration. *Mexican Law Review*, n. 8, p. 33–46, 2015.

VALE, Cristina Teresa de Souza Cardoso. *Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história*. 2009. 236 f. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.

VALE, Rafael Fontes Do. *Lei da Ficha Limpa, Governança Eleitoral e Sistema Eleitoral Brasileiro*. 2014. 58f. f. Universidade Federal do Pará, 2014.

VALENTE NETO, José. A evolução político-eleitoral do Brasil. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 9, n. 1, p. 82–88, 2004. Disponível em: <[http://hp.unifor.br/pdfs\\_notitia/1680.pdf](http://hp.unifor.br/pdfs_notitia/1680.pdf)>.

VENTURINI, Otavio; SPINARDI, Felipe. Improbidade administrativa e restrições ao exercício

de direitos políticos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 8, n. 1, p. 50–79, 29 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/173594>>.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil: a study about the conditions that make it possible. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 389–406, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 39–85, 2007.

WASSILEVSKI, Shalimar. Direitos políticos, causas de inelegibilidades e registro de candidatura. *Paraná Eleitoral: Revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 7, n. 2, 2018.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Político*, NULL, n. 102, p. 255–289, 2011.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. *Direito Eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

ZUCCO JR., Cesar. Esquerda, direita e governo - A ideologia dos partidos políticos brasileiros. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 37–60.

ZULINI, Jaqueline Porto; RICCI, Paolo. O Código Eleitoral De 1932 E As Eleições Da Era Vargas: Um Passo Na Direção Da Democracia? *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, v. 33, n. 71, p. 600–623, 2020.