

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JULIANA COSTA MEINERZ ZALAMENA**

**JUDICIALIZAÇÃO, COMPETIÇÃO POLÍTICA LOCAL  
E ELEIÇÕES MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL.**

**PORTO ALEGRE, RS, BRASIL.  
2013**

**JULIANA COSTA MEINERZ ZALAMENA**

**JUDICIALIZAÇÃO, COMPETIÇÃO POLÍTICA LOCAL  
E ELEIÇÕES MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito para obtenção de titulação de Mestre em Ciência Política.

**Orientador: Professor Doutor Maurício Assumpção Moya**

**PORTO ALEGRE, RS, BRASIL.  
2013**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao meu marido Jair Zalamena. Sem ele, não haveria essa dissertação e nem eu mesma seria o que eu sou hoje.



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pela oportunidade de desenvolver este trabalho, a todos os professores vinculados ao programa, os quais não mediram esforços para compartilhar seus conhecimentos conosco e, especialmente, meu orientador Mauricio Assumpção Moya, por tudo que me ensinou e, principalmente, por confiar no meu potencial mesmo nos momentos de maior dificuldade.

Agradeço aos meus colegas no PPGCP, por compartilhar comigo muitos dos momentos vividos nessa trajetória, em especial os amigos conquistados: Cesar Augusto da Silva, Luciana Rodrigues Penna e, principalmente, Bruno Mello Souza.

Agradeço a ajuda inestimável dos amigos Antônio Roberto Vigne, que despertou em mim o maior interesse por temas da Ciência Política, e forneceu importantes dicas para estas e outras temáticas de trabalho.

Agradeço também ao amigo Lauro Maciel, por importantes conversas e dicas durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço a minha família, meus pais Ivanir e Elci, meus sogros Luis e Maria, os cunhados Janice e Jovani, mas especialmente meu marido Jair, por estar ao meu lado nessa jornada, incentivando e ajudando a superar todos os desafios que envolvem a elaboração de uma dissertação de Mestrado.

Agradeço aos meus filhos Paloma, Andrei, Ícaro e Maria Theodora, simplesmente por existirem, por tornarem essa caminhada mais bela e ser uma motivação a mais para novas conquistas e novas perspectivas de futuro.

E, por fim, a todos que de uma ou outra forma tiveram sua participação na minha vida nesse período, e contribuíram de algum modo, com uma palavra de força, um sorriso, um incentivo, sejam estes familiares, amigos, colegas, conhecidos, a todos que torceram e hoje também comemoram a conclusão deste trabalho.

***“Tudo que acontece no mundo, seja no meu país, na minha cidade ou no meu bairro, acontece comigo. Então, eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão, com um sentimento ético forte e consciência de Cidadania, não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação”***

***Herbert de Souza (Betinho)***

## RESUMO

*Este trabalho analisa os processos de cassação de mandato de Prefeitos e Vice-Prefeitos no Rio Grande do Sul, referente às Eleições Municipais de 2008, buscando identificar se há ou não um padrão de atuação da Justiça Eleitoral no julgamento dos casos, com base na utilização de variáveis que poderiam influenciar o resultado final. A judicialização da política e seu impacto na dinâmica da competição político-eleitoral são conceitos utilizados para a construção do trabalho, de modo que parte-se do pressuposto de que ela se dá no momento da formulação das regras do jogo e não no resultado final da intervenção da Justiça Eleitoral. Com base nos dados referentes às eleições municipais de 2008 e na análise de tais variáveis, pretende-se fornecer elementos para novos estudos sobre o tema e apontar local, não ocorre no aumento algumas pressuposições: 1) A judicialização da política no âmbito da competição política do número de processos, nem mesmo no aumento da intervenção do Poder Judiciário na dinâmica da competição eleitoral, mas sim, no momento em que são elaboradas as leis que regulam os pleitos e períodos que sucedem e antecedem o mesmo; 2) Os mecanismos de combate à corrupção eleitoral estão sendo utilizados como mais um instrumento para contestar os resultados das eleições, fazendo com que grupos políticos possam ter mais uma oportunidade de chegar ao poder ou pelo menos, competir novamente, caso todas as alternativas de competição tenham falhado; 3) As possibilidades de acesso à Justiça Eleitoral e a sua intervenção dos pleitos têm alterado significativamente a dinâmica da competição política/eleitoral no nível municipal.*

**Palavras-Chave:** judicialização, competição política, eleições municipais.

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> – Origem da expansão do Poder Judiciário segundo a literatura da área.....	20
<b>Quadro 02</b> – Síntese dos Conceitos sobre Judicialização da Política.....	22
<b>Quadro 03</b> – Resumo das variáveis utilizadas na pesquisa empírica.....	40
<b>Quadro 04</b> – Principais vias de acesso ao Tribunal Regional Eleitoral.....	49
<b>Quadro 05</b> – Perfil dos atores políticos responsáveis pela denúncia.....	50
<b>Quadro 06</b> – Perfil Político-Ideológico do Denunciante.....	52
<b>Quadro 07</b> – Número de Prefeituras por Partido Político no Rio Grande do Sul nas Eleições de 2008.....	53
<b>Quadro 08</b> – Perfil político-ideológico do ator político denunciado.....	54
<b>Quadro 09</b> – Caráter do conjunto probatório apresentado.....	55
<b>Quadro 10</b> – Motivações de denúncias mais frequentes.....	56
<b>Quadro 11</b> – Reações do TRE-RS em relação ao julgamento da Primeira Instância/Zona Eleitoral.....	58
<b>Quadro 12</b> – Porte do Município.....	59
<b>Quadro 13</b> – Faixas de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	60
<b>Quadro 14</b> – Faixas de PIB <i>per capita</i> dos Municípios.....	61
<b>Quadro 15</b> – Número de partidos presentes nos municípios.....	62
<b>Quadro 16</b> – Orçamentos Municipais.....	62
<b>Quadro 17</b> – Resultado dos processos de cassação referentes às eleições de 2008 no Rio Grande do Sul.....	63
<b>Quadro 18</b> – Comparação entre Prefeitos Cassados em 1º e 2º Grau em Eleições de 2000 a 2008.....	84
<b>Quadro 19</b> – Total de Prefeitos, Vices e Vereadores cassados no Brasil de 2000 a 2009.....	91

<b>Quadro 21</b> - Quem venceu as Eleições Suplementares (grupo político cassado ou grupo político que moveu o processo).....	95
<b>Quadro 22</b> – Comparação do número de aptos a votar entre Eleição Regular e Suplementar.....	96
<b>Quadro 23</b> – Comparação do Resultado das Eleições.....	100
<b>Quadro 24</b> – Comparação entre os votos brancos da Eleição Regular e Suplementar.....	101
<b>Quadro 25</b> – Comparação do número de votos nulos entre a Eleição Regular e Eleição Suplementar.....	103
<b>Quadro 26</b> – Comparação do percentual de abstenções entre Eleição Regular e Suplementar.....	104

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> – Análise do Resultado dos Processos pelo Perfil dos Denunciantes .....	65
<b>Tabela 02</b> – Análise do Resultado dos Processos pelo Motivo da Denúncia.....	66
<b>Tabela 03</b> – Análise do Resultado dos Processos pelo Perfil Político-Ideológico do Denunciante.....	71
<b>Tabela 04</b> – Análise do Resultado dos Processos pelo Perfil Político-Ideológico dos Denunciados .....	72
<b>Tabela 05</b> – Análise do Resultado dos Processos pela Reação do TRE-RS à Decisão da Primeira Instância.....	73
<b>Tabela 06</b> – Análise do Resultado dos Processos pelo Porte do Município .....	74
<b>Tabela 07</b> – Análise do Resultado dos Processos pelas Faixas de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	75
<b>Tabela 08</b> – Análise do Resultado dos Processos pelo número de partidos presente no município.....	76
<b>Tabela 09</b> – Análise do Resultado dos Processos pelo Tipo de Prova Apresentada.....	77
<b>Tabela 10</b> – Análise do Resultado dos Processos pela Polarização das Eleições Municipais.....	79
<b>Tabela 11</b> – Chapas de Prefeitos cassados após julgamento de recursos de 2000 a 2009.....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b> – Evolução da abstenção e votos brancos e nulos no Brasil.....	105
<b>Gráfico 02</b> – Soma dos dados eleitorais dos municípios onde ocorreram Eleições Suplementares.....	106
<b>Gráfico 03</b> - Comentários distribuídos por cidade .....	108
<b>Gráfico 04</b> - Categorização dos comentários conforme palavras-chave.....	109
<b>Gráfico 05</b> - Agrupamento dos comentários de acordo com posicionamento.....	110

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO I – JUDICIALIZAÇÃO E COMPETIÇÃO ELEITORAL.....</b>	<b>17</b>
1.1 A expansão do Poder Judiciário.....	18
1.2 Judicialização da Política.....	21
1.3 Judicialização e competição eleitoral.....	25
<b>CAPITULO II – ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....</b>	<b>39</b>
2.1 Passos Metodológicos.....	39
<b>CAPITULO III - OS PROCESSOS DE CASSAÇÃO DE MANDATOS DE PREFEITOS MUNICIPAIS REFERENTES AO PLEITO DE 2008 NO RIO GRANDE DO SUL: ESTUDOS E CONSIDERAÇÕES.....</b>	<b>48</b>
3.1 Perfil.....	48
3.2 Análise do resultado dos processos mediante a possível influência de fatores.....	65
<b>CAPÍTULO IV – ELEIÇÕES SUPLEMENTARES .....</b>	<b>87</b>
4.1 Comparação dos resultados entre Eleições Regulares e Suplementares.....	89
4.2 As novas eleições e as repercussões políticas.....	106
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>129</b>

## INTRODUÇÃO

De acordo com as teorias minimalistas de democracia, regimes democráticos são sistemas em que a competição política se dá pelo voto (SCHUMPETER, 1994 e PZEWSKY, 1994), e por isso são analisados pelo desenvolvimento de uma espécie de mercado eleitoral. Os mercados eleitorais não funcionam na mesma lógica que o mercado econômico. Em geral, para os mercados econômicos, crê-se que a credibilidade está ligada a (pouca) regulação do Estado ou de qualquer instituição no seu funcionamento. No caso dos mercados eleitorais, a credibilidade está ligada à intervenção de instituições reguladoras que garantam aos atores envolvidos nas disputas, a maior segurança possível a respeito das regras e a confiança nos resultados. Nesta analogia, o candidato seria o produto e o eleitor o consumidor, havendo entre eles uma relação de oferta e de procura.

Segundo Marchetti (2008b), o conjunto de instituições reguladoras é que define o modelo de governança eleitoral. No Brasil, este modelo utiliza o Judiciário como figura central na organização de todo o processo de escolha de representantes, e desde 1932, tem a Justiça Eleitoral como organismo estatal que responde pela legitimidade e confiabilidade da competição eleitoral. Suas prerrogativas vão desde a aplicação das regras previstas no marco legal, quanto o julgamento de contenciosos eleitorais entre os atores políticos. Nesse sentido, argumenta-se que a regulação do mercado eleitoral brasileiro pela Justiça Eleitoral abre espaço para o crescimento do fenômeno de judicialização da política.

Como a Justiça Eleitoral é um dos frutos da Revolução de 30, que possuía como uma de suas bandeiras o combate à corrupção e as fraudes nas eleições, a tarefa de administrar pleitos e julgar conflitos foi atribuída ao Judiciário no sentido de evitar que atores políticos – “autointeressados” – interferissem no andamento e no resultado final da disputa. A Justiça Eleitoral, assim, constitui-se em ator eleitoralmente neutro, e por essa razão tem legitimidade para garantir a equidade, a lisura e a competitividade justa

no pleito.

O Organismo Eleitoral é composto pelo marco regulatório – a legislação, pela administração do pleito e pelo julgamento de contenciosos eleitorais. No Brasil, essas três funções estão situadas na Justiça Eleitoral, que não só aplica, mas também cria as regras: embora o marco regulatório diga respeito a legislação, não se pode ignorar que os Tribunais Eleitorais têm o poder de baixar resoluções e regimentos que também interferem nas regras do jogo.

Sendo assim, embora as três funções do Organismo Eleitoral estejam alocadas na Justiça Eleitoral, este trabalho detém-se na temática da administração dos conflitos surgidos durante as eleições e seus possíveis efeitos para a competição política. Estamos diante de um fenômeno crescente de procura pelo Judiciário para resolução de conflitos surgidos entre adversários dentro do mesmo pleito, situando esse fato no debate da judicialização da política. Se por um lado, a intervenção mais incisiva da Justiça Eleitoral pode significar que cada vez mais teremos alterações significativas nas relações entre os competidores no mesmo pleito; por outro, a atuação mais moderada pode revelar que os atores políticos estão recorrendo à Justiça menos pelo resultado final e mais como instrumento no jogo político-eleitoral.

Nossas evidências empíricas constituem-se dos processos de cassação impetrados contra prefeitos e vice-prefeitos municipais referentes às eleições de 2008, no Rio Grande do Sul. O objetivo dessa empreitada é entender a natureza, a dinâmica e os possíveis efeitos da intervenção do Judiciário na competição político-eleitoral, no âmbito municipal.

Parte-se, portanto, do pressuposto que a intervenção do Judiciário, ou a mera inserção dessa possibilidade, altera a natureza e a dinâmica da competição política. Essa intervenção pode até não vir a alterar o resultado do pleito, nem ocasionar propriamente a cassação do mandato questionado, mas a inserção da Justiça Eleitoral como um ator importante no jogo político-eleitoral, com a possibilidade ainda que remota de alteração dos resultados, com isso modifica-se a dinâmica da competição política local.

Dessa forma, a ideia do trabalho não é olhar para o resultado dos processos

contra prefeitos e vice-prefeitos, mensurando a quantidade de intervenções da Justiça Eleitoral em favor do mérito da questão para auferir a existência ou não de uma judicialização da política. O trabalho considera, *a priori*, que a judicialização da política passa a existir no momento em que o marco regulatório e o mecanismo institucional abrem espaço para essa procura a uma gama ampla de atores em uma variedade significativa de casos.

A ideia é, portanto, com base na análise dos dados coletados nos processos de cassação, traçar um perfil dessa busca pela Justiça Eleitoral e da atuação da mesma, com efeitos para a dinâmica da competição política local.

Esse pensamento justifica-se no argumento de que a construção das regras do jogo, a ampliação de quem poderá utilizá-las e a divulgação de casos em que a Justiça Eleitoral julgou procedente a alegação dos requerentes cassando os mandatos questionados, influencia em vários aspectos da competição política. Por exemplo, se a Lei 9.840/99 não estabelecesse a compra de votos como crime passível de cassação, bastando à comprovação da intencionalidade e não mais da potencialidade de influência no resultado do pleito, os processos com base nessa alegação legal não existiriam. O Marco Legal, ou seja, a Constituição Federal, o Código Eleitoral, a Lei Geral das Eleições (9504/97), a Lei que instituiu a captação ilícita de sufrágio (9840/99), a lei das inelegibilidades (64/1990), e a lei complementar conhecida como a Lei da Ficha Limpa (135/2010) abriram uma janela enorme para a busca pela Justiça Eleitoral, incluindo inúmeras possibilidades de um registro de candidatura ou mandato ser questionado em juízo por condutas ilegais.

Da mesma forma, se a gama de atores políticos legitimados solicitando a revisão judicial de um pleito não fosse tão ampla, certamente a quantidade de processos seria menor. E ainda, se nenhum caso resultasse em cassação de mandato e/ou eleição suplementar, o incentivo de buscar essa via judicial para alteração de um resultado desfavorável para determinado ator político seria menor.

A conjectura, portanto, lida com o argumento de que as mudanças na legislação e no organismo eleitoral é que ocasionaram a judicialização da competição político-eleitoral como um de seus efeitos mais imediatos. A amplitude do que caracterizaria a

ilicitude na disputa pelo voto, de atores legitimados a acessar a Justiça e os precedentes de casos julgados em mérito arquitetam a tendência de que, cada vez mais, pleitos tenham seus resultados redefinidos pelas decisões judiciais. Essa relação tem um impacto ainda maior na competição política no nível local, nos municípios, onde as relações são pessoalizadas e imediatas.

Todas essas questões somadas trazem um novo olhar do ator político para a Justiça Eleitoral, elencando-a entre os instrumentos a serem utilizados na disputa política, e assim, desencadeando um aumento expressivo da procura por ela na resolução de conflitos. Este trabalho parte da ideia de que esse fator por si já torna o fenômeno passível de ser caracterizado como judicialização da política.

Nessa linha, o trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução. Na primeira são discutidos os pressupostos teóricos da judicialização da política com enfoque para a lógica eleitoral. Na segunda é apresentada a metodologia utilizada para a coleta e análise dos dados disponibilizados nesse conjunto empírico. Na terceira parte são expostos os resultados do tratamento dos dados, com relação à dinâmica da intervenção da Justiça nos pleitos municipais a partir da provocação de terceiros; nessa seção a intenção é mostrar que os dados desenvolvidos neste trabalho são importantes para mensurar o impacto da nova legislação na dinâmica da política local.

A quarta parte trata especificamente das Eleições Suplementares, numa dimensão mais qualitativa, buscando ir mais a fundo nos detalhes dos casos em que a Justiça Eleitoral exerceu a penalidade máxima, cassando os mandatos e instituindo novas eleições. Por fim, expõem-se as considerações finais, não como conclusões acabadas, mas como achados e limites do trabalho, ressaltando os possíveis caminhos para a continuidade dessa agenda de pesquisa.

## CAPITULO I

### JUDICIALIZAÇÃO E COMPETIÇÃO ELEITORAL

A transformação do Judiciário num ator de inegável importância e cada vez mais marcante na vida política é um fenômeno típico dos tempos democráticos, e jamais seria possível em épocas em que o arbítrio dos regimes autoritários superava a força da lei. O avanço da sua influência na arena política vem sendo tema de estudos em diversas áreas, caracterizado com o termo “judicialização da política”. Neste capítulo, busca-se, primeiramente, realizar um breve resgate teórico das causas da expansão do Poder Judiciário, especialmente no que diz respeito à sua interferência na resolução de conflitos antes dirimidos na esfera política.

Procura-se ainda, apresentar um breve levantamento das questões em relação à judicialização da política, desde seus termos gerais até sua aplicação no caso brasileiro, com base em trabalhos realizados com enfoques distintos, mas com um importante ponto em comum, o controle de constitucionalidade das leis.

Especialmente no que tange os estudos brasileiros, vários autores procuraram comprovar ou refutar a existência efetiva de uma judicialização da política a partir da desproporcionalidade entre a procura pela atuação do Poder Judiciário e sua efetiva intervenção no processo decisório político. Entre negações e defesas da existência do fenômeno surgem outros enfoques para argumentar que a judicialização não se dá apenas no caráter procedimental, mas em outros níveis do processo político, como no momento da formulação das leis e no processo de escolha dos representantes políticos.

Neste trabalho, reconhece-se a proeminência dos estudos sobre o controle de constitucionalidade e o atual debate sobre a judicialização da política no Brasil, jamais pretendendo subestimá-lo. Porém, este estudo é sobre uma área próxima, a judicialização da política na arena eleitoral, pouco abordada apesar de sua crescente relevância. Por isso, efetuou-se uma revisão do debate, porém, sua aplicação neste estudo é bastante relativa.

Tendo em vista que os processos de cassação, objeto da pesquisa empírica, envolvem causas ligadas à corrupção eleitoral, tal categoria conceitual não pode ser

ignorada, em se tratando do conjunto de práticas ilícitas protagonizadas por atores políticos, tendo como objetivo burlar as regras do jogo democrático e sendo pano de fundo para a formulação de legislações mais rígidas e específicas nas últimas duas décadas. Faz-se necessário também apresentar, de modo sucinto, o modelo de Justiça Eleitoral brasileiro e o marco legal que rege o processo de escolha dos representantes no sistema político vigente.

### **1.1 A expansão do Poder Judiciário**

A fim de compreender a judicialização da política precisa-se, primeiramente resgatar, ainda que de forma breve, o processo de formação do Judiciário até chegar aos moldes atuais e, conseqüentemente, no seu lugar dentro do sistema político. Para isso, retomam-se duas discussões que, embora antigas, ligam-se intimamente às raízes deste processo: a teoria da tripartição dos poderes de Montesquieu e a trajetória de formação das arquiteturas institucionais do Poder Judiciário, a partir da consolidação dos Estados liberais.

Em relação à primeira discussão, é largamente difundida a noção de Montesquieu de que a separação dos poderes é necessária à limitação do poder político do Estado. Separados em suas funções específicas, com diferentes ocupantes, os poderes estariam impedidos de cometerem abusos. Essa distinção entre Poder Executivo, Legislativo e Judiciário se tornou uma das âncoras da constituição dos Estados liberais.

Agregada ao pensamento liberal dominante no século XVIII, sua fórmula deu origem à modelagem do Estado liberal e à consolidação do Poder Judiciário dentro dele. O processo de formação da estrutura do Poder Judiciário vinha sendo tecido desde o século XV, quando as monarquias absolutistas organizaram a burocracia estatal e centralizaram o sistema de justiça. Segundo Bourdieu (1989), no período medieval, coexistiam jurisdições laicas e eclesiásticas: a justiça das aldeias, dos senhores feudais, das igrejas, das corporações de artesãos, e a justiça do rei; aos poucos, esta última se insinua para todas as outras, num movimento de concentração que cria o aparelho jurídico. Ou seja, todas as justiças existentes são unificadas em uma única: a justiça do Estado.

Porém, é com a Revolução Francesa de 1789 e um pouco antes, com a promulgação da Constituição, dos Estados Unidos em 1787, que se dá a efetiva formação dos primeiros Estados liberais e o pontapé inicial para a consolidação de um Poder Judiciário forte. Embora tanto franceses quanto norte-americanos tenham aplicado a fórmula da separação dos poderes e conduzidos pelo pensamento liberal da época, os dois Estados surgidos de ambos os processos deram origem a modelos de Judiciário distintos (ARANTES, 2007). A diferença central é que, na França, o Poder Judiciário é adotado como função estatal, mas recebe apenas a tarefa de prestação de justiça comum na resolução de conflitos entre particulares, enquanto nos Estados Unidos, além da função de prestação de justiça comum, o Poder Judiciário é elevado à condição de poder político, com a prerrogativa de controlar os demais poderes.

Isso ocorre porque o pensamento liberal foi utilizado na França no intuito de derrubar o Absolutismo e suas tiranias, e por isso, a palavra de ordem foi liquidar o máximo possível com o Poder Executivo, dando ao Legislativo, tido como representante legítimo da vontade geral, total liberdade. Nesse sentido, não se admitiu qualquer controle ao poder que representava a vontade da maioria, especialmente um controle vindo de um poder não eleito (ARANTES, 2007). Já nos EUA, quase uma década de independência demonstrou na prática que, mesmo o mais democrático dos governos poderia ser terra fértil para o surgimento de autoritarismos, e que mesmo os poderes representativos não poderiam ficar isentos de controle. Ao contrário dos franceses, os norte-americanos optaram por não dar total autonomia ao Poder Legislativo, e delegaram ao Poder Judiciário a capacidade de controlar os demais poderes com base nos fundamentos constitucionais.

Com este fato, surgiu nos EUA um modelo de Judiciário capaz de exercer o tipo de controle da constitucionalidade das leis chamado de difuso, ou seja, em que todos os juízes de todas as instâncias têm o poder de realizar a revisão judicial das leis. Este modelo foi seguido pela maioria dos Estados democráticos criados no mundo ocidental, embora combinações e adaptações fossem feitas para compensar o exagero norte-americano e prevenir o possível “governo de juízes”.

O outro tipo de controle, chamado de concentrado, foi implantado na Áustria, sob a influência de Kelsen. Nele, apenas um tribunal – a Corte Constitucional – pode

realizar o controle de constitucionalidade das leis, sendo que outros juízes e instâncias ficam encarregados apenas da prestação de justiça comum.

Outras combinações de controle difuso e concentrado foram edificadas, “dando origem a sistemas mistos ou, como parece singularizar o caso brasileiro, um sistema híbrido” (ARANTES, 2007, p. 92). Basicamente, o hibridismo do sistema judicial brasileiro significa que existe um Supremo Tribunal Federal que tem a função de controlar a constitucionalidade das leis, mas os outros juízes e as outras instâncias podem afastar a sua aplicação em determinados casos específicos. O processo de expansão do Poder Judiciário teve início no século XIX e acentuou-se muito no século XX. Suas origens são divididas pela literatura em macro e microfatores. Os macrofatores seriam os processos de transformação societária global, e os microfatores, as questões internas de cada país, sejam elas institucionais, econômicas ou sócio-políticas. Para facilitar o entendimento destes macro e microfatores, dispõe-se uma breve classificação no quadro a seguir.

### **Quadro 01: Origem da expansão do Poder Judiciário segundo a literatura da área**

Macrofatores		Microfatores	
Processos de transformação societária global		Questões institucionais, econômicas e sócio-políticas de cada país	
Fator	Autor	Fator	Autor
1. Direitos humanos; 2. Welfare State	(CAPPELETTI, 1993)	1. Arranjo institucional de cada país; 2. Presença de condições favoráveis: a) presença da democracia; b) separação dos poderes; c) existência de direitos políticos formais; d) uso dos tribunais por grupos de interesse e pela oposição; e) inefetividade das instituições majoritárias;	
3. Queda da URSS e do socialismo real; 4. EUA como potência mundial; 5. Influência da CP nos tribunais norte-americanos	TATE e VALLINDER, (1995)		
6. Crise dos mecanismos tradicionais de representação política; 7. Revalorização da sociedade civil como realizadora de bens públicos; 8. Agravamento de problemas como corrupção, crime organizado, etc.; 9. Descrença da população nos poderes representativos;	(GARAPON, 1999).		
10. Mudança do Direito e das regras processuais; 11. Ampliação do acesso à Justiça para vários atores da Sociedade antes excluídos.	(IBAÑEZ, 2003);		

Fonte: diversas bibliografias; organizado pela autora.

Como é possível perceber, o Brasil configura-se como um país onde os macro fatores enumerados possuem influência, ou seja, a longa dependência da potência mundial em termos econômicos e a adoção de seus padrões em diferentes segmentos, a instituição de um *Welfare State*, ainda que incompleto, na Era Vargas, com a

explosão de direitos sociais e trabalhistas, assim como a descrença nos poderes representativos e alta legitimidade da Justiça perante a população. Em relação aos microfatores, ou seja, às condições favoráveis, de acordo com Arantes (2007), as mesmas encontram-se identificadas, no Brasil, com (1) a democracia restabelecida nos anos 80; (2) uma Constituição Federal rica em direitos e uma profusão de leis complementares posteriores; (3) um número cada vez maior de grupos de interesse demandando a resolução de conflitos coletivos, com largo acesso à justiça; (4) sistema consociativo, coalizões e partidos frágeis para sustentar os governos; e (5) um modelo constitucional que delega à Justiça alto grau de legitimidade em várias áreas.

## **1.2 Judicialização da Política**

A expansão do Poder Judiciário e suas causas encontram certo consenso na literatura da área, porém, o mesmo não ocorre com a noção de judicialização da política. O termo passou a ser usado pelas Ciências Sociais, especialmente pela Ciência Política, para explicar a crescente intervenção do Poder Judiciário na arena política, inserido no vocabulário científico pelo trabalho de Tate e Vallinder (1995), que definem a judicialização como a reação do Judiciário frente à provocação de um terceiro, e tem como finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base os princípios constitucionais. Desde a publicação da obra no Brasil, o termo está presente em diversos trabalhos, e é ao mesmo tempo adotado e questionado. Apresenta-se a seguir, um quadro-resumo dos conceitos sobre judicialização da política na literatura corrente.

## Quadro 02 – Síntese dos Conceitos sobre Judicialização da Política

Acontece em duas frentes (TATE e VALLINDER, 1995)		
From Without	From Within	
A atribuição de revisar as leis tomando como base à Constituição, mediante a provocação de um terceiro. Ex: Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADINs.	A utilização do aparato judicial na administração pública; Ex: Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs e os Tribunais de Contas da União.	
Eixos de Interpretação		
Procedimental	Substancial	
Os que olham a judicialização pelo aumento no número de processos; (VIANNA ET AL, 1999) CARVALHO, 2004);	Os que olham pela efetiva intervenção – ou não – do Poder Judiciário (MACIEL e KOERNER, 2002);	
Posicionamento		
Contrários	Favoráveis	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Governo de Juízes;</li> <li>2) Controle anti-democrático;</li> <li>3) Viola a independência entre os 3 poderes;</li> <li>4) Falta de legitimação de um poder não eleito (GARAPON, 1999; HABERMAS, 1997)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Judiciário precisa ser provocado por um terceiro para agir;</li> <li>2) Intervir em nome da justiça;</li> <li>3) Instituição isenta, imparcial, não pertencente ao mundo político;</li> <li>4) Legitimado pela fé pública;</li> <li>5) Credibilidade para agir (CAPELETTI, 1994).</li> </ol>	
Vertentes de análise das ações dos Juízes (TAYLOR, 2007)		
Institucional	Atitudinal	Estratégica
Leva em consideração o arcabouço das instituições que regulam o processo com base no marco legal (predominante no Brasil devido as limitações empíricas de estudos das outras duas correntes).	Estuda as ações a partir da noção de comportamento e preferências, levando em conta inclusive a ideologia e as preferências partidárias;	Direciona o debate para uma suposta luta dos tribunais para manter e ampliar seu poder diante dos poderes eletivos

Fonte: Diversas bibliografias; organizado pela autora.

Os tribunais têm três conjuntos de motivações para agir, intrinsecamente ligados aos três níveis de sua funcionalidade (TAYLOR, 2007). Para o autor, os tribunais agem em três dimensões de relevância para a análise da Ciência Política: *hobbesiana* (monopólio da violência pelo Estado), *smithiana* (definindo e garantindo as regras de funcionamento da Economia) e *madisoniana* (relações entre os Três Poderes), sendo que esta última merece atenção especial por entrar no terreno dos processos decisórios e da competição política. Nesse pensamento, é importante observar que o Judiciário não tem nem os poderes orçamentários nem os poderes coercitivos, mas tem um poder político diferenciado por ser o depositário da fé pública. Nesse sentido, o autor considera imprudente o fato dos estudos que tratam do sistema político excluírem o papel do Judiciário.

Stepan (2000) *apud* Taylor (2007) incorpora o Judiciário como um fator anti-majoritário, mas na Ciência Política Brasileira essa postura é uma exceção: na maioria

dos estudos de análise do sistema político, o Judiciário é visto apenas em suas dimensões de manutenção da ordem e segurança pública (*hobbesiana*) e de regulação contratual das relações econômicas (*smithiana*). Vauchez (2009) reconhece que há uma lacuna nas questões analíticas e metodológicas referente ao tratamento do espaço judicial pela Ciência Política em geral. O autor coloca a necessidade de enfrentar a análise da intervenção da Justiça na perspectiva da Ciência Política, o que, segundo ele, não tem ocorrido.

Esse distanciamento da Ciência Política em relação à Justiça se dá, para ele, por conta da adoção de uma percepção da última como um espaço neutro, campo não político, externo à política. Porém, Vauchez (2009) afirma que esta postura é meramente ideológica, desenvolvida por um processo histórico iniciado desde o século XIX, que identificava no Judiciário o papel de um “terceiro”, um árbitro entre as partes do conflito. De acordo com essa percepção, o Judiciário estaria situado no espaço externo à política, um poder neutro, desinteressado, o que lhe conferia muito mais legitimidade para julgar a política.

A tese de Montesquieu e outros filósofos do século XVIII vão sendo substituídas, e a ideia de que os poderes são parte do todo, da unidade política, em que o controle dos poderes se dá através da multiplicidade de autoridades com diferentes pesos e medidas, é suplantada por outra: a ideia de que os juízes são neutros, não exercem tarefa política, sendo detentores de um conhecimento e legitimidade que os habilitaria a julgar a política por meio de uma postura distanciada.

Para Vauchez (2009), isso explicaria o longo desinteresse da Ciência Política pelo Judiciário, deixando-o à margem na análise dos sistemas políticos, justamente por terem aderido à ideia de Duverger de que o Poder Judiciário seria um ator não político. Segundo Vauchez (2009), a tese da neutralidade e legitimidade do Judiciário para julgar a política vem tornando-se aguda nas últimas décadas, a ponto dos próprios legisladores canalizarem para ele a atribuição de dirimir conflitos políticos, a despeito de alguns alertas como o fantasma do “governo de juízes”, ditadura do judiciário, etc.

Todos os autores em questão concordam em um ponto crucial: é necessário incorporar o Poder Judiciário como ator fundamental no sistema político, capaz de

determinar resultados em circunstâncias e magnitudes que não podem ser ignoradas.

A partir da discussão apresentada, é possível comprovar a importância da judicialização da política e de incorporar o Judiciário entre os atores políticos relevantes nas análises especializadas. No caso brasileiro, essa relevância é notada na questão do reforço do seu caráter extremamente consensual do nosso sistema político. Segundo Arantes (2007), o grande número de atores legitimados a propor ADINs, faz com que o sistema híbrido brasileiro permita às minorias exercerem poder de veto. Adotando os termos de Lijphart (1989), o autor explicita que o Brasil se encaixa no modelo consociativo de democracia, pois é composto por características como a separação de poderes, presidencialismo, legislativo bicameral, multipartidarismo, federalismo descentralizado, somado então ao sistema híbrido de controle de constitucionalidade das leis. No entanto, o alto grau de fragmentação consociativa é compensado pelo mecanismo das Medidas Provisórias e o controle exercido pelo Poder Executivo na agenda legislativa (ARANTES, 2007).

Segundo Taylor (2007), o sistema político brasileiro é analisado sob duas perspectivas no debate acadêmico: uma que considera o sistema exacerbadamente consensual e outra que, apesar de tudo, consegue enxergar nele características majoritárias. Isso quer dizer que, enquanto todas as características apontam para um sistema consensual, onde as minorias têm amplo poder de veto, o Executivo exerce forte controle sobre o Legislativo, através do controle orçamentário, dentre outras coisas. Para o autor, isso ocasiona um “delicado equilíbrio entre a centralização e a descentralização do processo decisório” (*IDEM*). Porém, a importante influência do Poder Judiciário nas políticas públicas observa-se nos fatos de que sua atuação amplia o número de atores aptos a interferir numa decisão, mesmo depois de sua aprovação - nas palavras de Lijphart (1989), atores com poder de veto - e, além disso, a busca de diferentes grupos de interesse pelo Judiciário, no sentido de contestar decisões majoritárias.

### **1.3 Debates sobre a Judicialização da Política no Brasil**

Mediante a constatação da influência dos macro e microfatores para a expansão

judicial no Brasil, e havendo assim as condições mínimas para a existência de uma judicialização da política, a maioria dos trabalhos disponíveis trata justamente da efetividade prática do fenômeno. Nesse sentido, a maioria dos estudos visa comprovar ou não a existência da judicialização da política no Brasil, usando os processos de controle de constitucionalidade das leis, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como universo de estudo predominante. Porém, essa questão não é de fácil resolução, pois vai depender da orientação teórica e do ponto de vista de quem interpreta o conceito de judicialização.

Segundo Oliveira (2005), é possível identificar na literatura brasileira sobre o fenômeno da judicialização, frequentes negações da existência concreta do mesmo, já que os principais trabalhos não conseguiram comprovar uma efetiva atuação dos órgãos judiciais, ou seja, as respostas às demandas. Segundo Maciel e Brito (2010), a pesquisa brasileira está muito restrita à demonstração da ocorrência ou não da judicialização. Ela é feita através de estatísticas sobre a demanda e as respostas dos tribunais, ou seja, a procura pelo Poder Judiciário e os resultados disso, e tem apontado, predominantemente, para uma não judicialização ou pelo menos, para um processo ainda muito primitivo no Brasil. Vianna *et al* (1999), Arantes (1997), Castro (1997) e Vieira (2002) identificam um aumento expressivo no número de ações, mas um vácuo no que diz respeito aos resultados. O Judiciário foi ativado como importante ator, que tem em mãos o poder de mudar o rumo das políticas públicas, mas absteve-se de exercer ativamente este papel.

Uma ilustração bastante oportuna desse pensamento encontra-se no trabalho de Oliveira (2005), que chegou a elaborar um raciocínio em que transforma o processo de judicialização em um ciclo: a primeira fase seria a politização da justiça – etapa em que os processos são ajuizados e onde ocorre o crescimento da procura pelo Judiciário – seguida da segunda fase, o julgamento do pedido de liminar, e uma terceira fase, para ela mais decisiva, que trata do julgamento do mérito das ações, ponto em que ocorreria a judicialização da política. Para demonstrar essa posição, com base em sua análise específica sobre o processo das privatizações no Brasil, a autora constatou que foram muitas as ações impetradas, mas os tribunais não agiram para mudar as políticas de governo.

A partir de uma leitura dos trabalhos disponíveis em torno do caso brasileiro, é evidente que a explosão de como ADINs serve como principal argumento aos que defendem a existência de um processo de judicialização da política, e que a cautela ou até mesmo a resistência do Judiciário em intervir é a base de argumentação dos que defendem que o aumento da demanda judicial não diz se o Poder Judiciário está ou não intervindo, e não é “suficiente para caracterizar uma judicialização da política” (CARVALHO, 2004, p. 122).

Evidencia-se aqui a importância de todos os trabalhos, em ambos os enfoques, pelas suas contribuições decisivas ao debate no contexto brasileiro. No entanto, nesta dissertação não se compartilha da noção de que a judicialização da política está na explosão processual, nem da ideia de que ela depende da opção do Poder Judiciário em intervir ou não nos rumos da política. Aqui, como será detalhado mais adiante, parte-se da premissa de que a judicialização pode ocorrer em outros níveis, inclusive no próprio processo de formulação das regras que permitem ou instigam a sua procura e intervenção.

O fato é que, conforme exemplos de estudos brasileiros (CARVALHO, 2004; OLIVEIRA e CARVALHO, 2006; VIANNA *et al*, 1999; CASTRO, 1997), os trabalhos estão focados quase que restritamente na questão dual do aumento da procura pelo Poder Judiciário e o resultado efetivo da intervenção deste, ou seja, o julgamento do mérito, proporcionalmente à demanda. A maioria dos estudos também se detém em demasiado a apenas um objeto: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Não há dúvidas, devido à dimensão do alcance e impacto da atuação do Poder Judiciário na revisão das leis, que o controle de constitucionalidade é o aspecto que mais lhe impulsiona a se tornar o “terceiro gigante” (OLIVEIRA e CARVALHO, 2006), paralelamente ao Poder Executivo e Legislativo. Porém, a existência ou não da judicialização da política não pode ser medida apenas nesse nível e com este objeto de estudo, sendo necessário buscar outros enfoques, pois a judicialização da política pode acontecer, e ser medida e avaliada nos diferentes momentos da interferência do direito no processo político (MARCHETTI, 2008).

Tais enfoques ainda são escassos, mas não inexistentes, podendo ser citados os trabalhos de Arantes (2007) sobre o Ministério Público, Maciel e Brito (2010), acerca da

aplicação e construção do direito tendo como exemplo o caso da Lei Maria da Penha, e os trabalhos de Marchetti e Cortez (2009) e Marchetti (2008), sobre a questão da Justiça Eleitoral e competição política.

Arantes (1997) toma como objeto para analisar a judicialização da política o Ministério Público. Para ele, assim como para Vieira (2002), a sobrecarga de demanda do Judiciário está ligada à capacidade dos atores políticos minoritários exercerem poder de veto às decisões da maioria. Arantes (1999) utiliza como objeto de estudo o Ministério Público para demonstrar o alargamento do acesso à justiça no Brasil, ou seja, a canalização dos conflitos coletivos para o âmbito judicial. No seu entendimento, a atuação do Ministério Público na garantia dos direitos coletivos tem impulsionado “um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos, e no sentido inverso, de politização do sistema judicial” (ARANTES, 1999, p. 83).

Maciel e Brito (2010) utilizam o caso da Lei Maria da Penha para exemplificar o fenômeno da judicialização através de duas óticas: a primeira refere-se ao uso dos tribunais como estratégia política de grupos de interesse e movimentos sociais, e a segunda, à expansão do Direito como instrumento de resolução de conflitos e mudança social. O caráter daquele estudo está ancorado na expansão do Poder Judiciário na regulação de condutas e resolução de conflitos sociais e políticos. Sendo assim, “o direito e suas várias instituições são mais um entre os vários recursos e estratégias políticas por meio dos quais grupos insatisfeitos pretendem vocalizar demandas nas áreas políticas” (p. 4).

Sendo assim, “(...) os tribunais passam de árbitros alheios aos processos políticos à condição de mais um agente na dinâmica das disputas e políticas públicas”. Para Maciel, o “impacto judicial não se limita ao estabelecimento de regras a serem seguidas ou à declaração de perdedores ou ganhadores”. Muito mais do que isso, as decisões judiciais modelam e até condicionam o contexto estratégico de outros autores, no Estado e na sociedade. Para as autoras, “(...) o uso do direito como recurso político comporta, simultaneamente, dimensões instrumentais e simbólicas”. Isso quer dizer, em síntese, “que atores coletivos se valem de estratégias de mobilização do direito tanto para redefinir problemas sociais e situações de injustiça, quanto para alcançar resultados políticos e práticos” (MACIEL e BRITO, 2010, p. 7).

Já no enfoque de Marchetti e Cortez (2009), a judicialização é discutida no que diz respeito à definição das regras da competição político-eleitoral, e não na formulação de políticas públicas, nem mesmo no controle de constitucionalidade das leis. Sendo assim, os autores analisam a regulamentação das coligações eleitorais pelo Tribunal Superior Eleitoral através da verticalização das coligações. Eles entendem a judicialização da política como um processo que acontece no momento da elaboração do Direito, ou seja, na própria atitude dos legisladores, e nas situações em que os tribunais tomam a frente e protagonizam a criação de normas, como no caso das coligações, da infidelidade partidária e da redução do número de vereadores.

Pela consonância com a temática do trabalho, elegeu-se essa perspectiva como mais adequada para tratar a questão da judicialização da competição política no âmbito municipal, a partir do estudo dos processos de cassação de mandato de Prefeitos e Vice-Prefeitos no Rio Grande do Sul. Assim, mesmo reconhecendo a importância das outras perspectivas de estudo sobre a judicialização, este trabalho procura abordar este fenômeno, a partir da lógica produção de regras exercidas pela Justiça Eleitoral.

Os trabalhos dentro dessa perspectiva ainda são escassos na literatura brasileira, e mesmo na literatura política norte-americana, onde a Ciência Política está consolidada há mais tempo. Na realidade brasileira, tomam-se como base os trabalhos de Marchetti (2008) e Marchetti e Cortez (2009), a partir dos quais o pressuposto é de que a “influência das instituições judiciais pode ser percebida nos procedimentos relativos à própria competição política” (p. 430). Segundo Ferejohn (2002, p. 41),

Podemos distinguir pelo menos três formas pelas quais as cortes podem exercer novos e importantes papéis relativos às legislaturas. Primeiro, as cortes podem limitar e regular o exercício da autoridade parlamentar impondo limites substantivos no poder das instituições legislativas. Segundo, as cortes têm cada vez mais se tornado espaço para decisões de políticas. Terceiro, as cortes têm cada vez mais regulado a conduta da atividade política – sejam praticadas nas legislaturas, agências ou no eleitoralado – construindo padrões de conduta aceitáveis para grupos de interesse, partidos políticos e representantes eleitos ou indicados (Tradução Livre).

De acordo com estes trabalhos, as regras da competição político-partidária no contexto brasileiro foram significativamente alteradas por decisões judiciais. Marchetti (2008), tendo como objeto de seu estudo as decisões do TSE e do STF, demonstra que estas alteraram as práticas do jogo competitivo. As regras foram alteradas por

interpretações judiciais e não pelas vias usuais, no parlamento. Cita como exemplos a obrigatoriedade das coligações eleitorais, a determinação da fidelidade partidária e a redução do número de vereadores.

Nessa dinâmica, ao longo dos anos 1980, os processos impetrados e julgados, tendo motivações políticas, não passaram de algumas centenas em todo o território brasileiro. A partir da segunda metade dos anos 1990, passaram a ser milhares e sua tendência é o crescimento contínuo. A busca pela Justiça Eleitoral aumentou, especialmente na sua última instância, o TSE, onde se encontra delimitado o trabalho de Marchetti (2008), logo após um ciclo que alterou o marco legal da competição político-partidária no Brasil, tendo como principais exemplos a Lei da Inelegibilidade (Lei nº 94/90) a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9,096/95) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97). Observa-se que no início desse processo, a capacidade de absorver e julgar tantas ações não cresceu proporcionalmente ao número de processos. Já nas eleições mais recentes, nota-se que o órgão tem tomado fôlego para atender os processos mais rapidamente.

Essa busca pelo TSE, em sua maioria, refere-se a processos em torno do contencioso eleitoral, basicamente compreendendo o cancelamento do registro de candidatos e crimes eleitorais – por exemplo, abuso de poder econômico e poder político. Considerando o fato desse aumento da procura pelo Poder Judiciário ter acontecido logo após essa mudança no marco legal, é possível afirmar que a judicialização da competição política ocorre por conta de um ambiente institucional e legal favorável, que abre espaço para que vários atores possam acessar a Justiça nesse nível, e resulta do modelo de governança eleitoral adotado no Brasil, que atribui todas as funções a um órgão do Poder Judiciário.

No próximo item, procura-se detalhar um pouco mais a questão da governança eleitoral e as características do organismo eleitoral brasileiro, a fim de demonstrar a partir de estudos já realizados, a possibilidade de verificação empírica da afirmação de que a judicialização da competição política no Brasil ocorre devido ao ambiente favorável criado pela base legal e pelo arcabouço institucional do sistema eleitoral.

### 1.3 Judicialização e competição eleitoral

Até aqui, com base numa breve revisão da literatura sobre o tema, apreendemos que o campo de ação do Poder Judiciário vem expandindo-se em âmbito mundial e que este fenômeno ensejou o debate sobre a judicialização da política. Com base em uma leitura breve, especificamente no Brasil, verificou-se que a literatura brasileira tende a negar a existência do fenômeno com base em estudos focados especialmente no controle de constitucionalidade das leis e nos resultados da intervenção do Poder Judiciário.

Este trabalho questiona esse argumento e tem a pretensão de contribuir para a formulação de outros enfoques de estudo sobre a judicialização da política. Parte-se, portanto, do argumento de Ferejohn (2002), de que a judicialização ocorre no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas, e não necessariamente no resultado final de ações que ensejaram a intervenção do Poder Judiciário.

Sendo assim, especificamente no que concerne a temática deste trabalho, desconsidera-se a ideia de que a influência do Poder Judiciário se daria no resultado final do processo político, e toma-se a concepção de que o momento da definição das regras do jogo que balizam a disputa política – no caso, a legislação eleitoral – e o modelo de Governança Eleitoral adotado, é que ocasionam um ambiente institucional favorável para a judicialização.

Para começar a percorrer este caminho teórico, é preciso lembrar que o modelo de Justiça Eleitoral brasileiro nasceu da preocupação com a corrupção. Tal preocupação foi uma das bandeiras da Revolução de 30 (SADEK, 1995), e continua presente nos movimentos que deram origem a Lei 9.840/1999, que modificou a Lei 9.504/1997, basicamente incluindo a possibilidade de cassação de diploma nos casos de captação ilícita de sufrágio e, recentemente, a Lei Complementar 354/2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa, que modifica a Lei nº 64/1990, conhecida como a Lei das Inelegibilidades, tornando inelegíveis pelo período de oito anos os atores políticos que tenham sido condenados por um colegiado de juízes, por crimes eleitorais. Tendo como pano de fundo essa necessidade de minimizar as influências prejudiciais

da corrupção, soluções institucionais vêm sendo elaboradas para inibir a corrupção política e eleitoral.

No sentido semântico, corromper significa degradar, deteriorar ou decompor as propriedades originais de alguma coisa (BRANDÃO, 2008). Em seu sentido mais genérico, a corrupção não é uma exclusividade da política, sendo praticada no setor público e privado, em instituições sindicais, religiosas, sociais, e até mesmo em termos de relações individuais e intergrupais.

No entanto, é visível que este tema, tratado desde o pensamento clássico, ganhou notoriedade nos tempos atuais relacionados especialmente à política. Em seu conceito mínimo, ou seja, “a sobreposição de interesses privados ao interesse público” (FILGUEIRAS, 2008a, p. 155), geralmente associa-se a vantagens de ordem material e financeira. Mas, conforme Hébert (2008) há vários outros tipos de benefícios como: poder, prestígio, classificação em determinada competição, vantagem eleitoral, etc.

No que concerne à corrupção política, não é possível dizer que há uma teoria específica para explicá-la, pois não há consenso em nenhuma etapa do pensamento social sobre o que ela vem a ser, suas causas e suas consequências (FILGUEIRAS, 2008). Segundo o autor, existem duas agendas de pesquisa sobre a temática dentro da Ciência Política, uma ligada à Teoria da Modernização e outra ligada à Teoria da Escolha Racional.

Para a primeira, a corrupção se relaciona com mudanças sociais das quais decorrem falhas no sistema institucional da política (HUNTINGTON, 1975). Ou seja, quando as instituições políticas não se adaptam às mudanças, cria-se um contexto favorável para comportamentos corruptos. Dentro dessa abordagem, abriga-se a ideia de que a corrupção pode ser um lubrificante para o desenvolvimento, desde que mantida sob controle (NYE, 1967).

Já na segunda abordagem, a preocupação é focada menos na estrutura institucional e mais nas escolhas e contextos que influenciam estas escolhas (ACKERMAN, 1999). As duas correntes têm em comum a concepção de que a corrupção é gerada num sistema que equilibra interesses e incentivos.

Na literatura sobre o assunto, há consenso de que a corrupção política sempre

esteve presente no Brasil, variando em termos de percepção e tamanho desde a colônia, passando o Império, a Primeira República, a ditadura militar, até a contemporaneidade. Para Schwarcz (2008), o tamanho da corrupção depende da natureza e do volume do Estado, ou seja, num regime autoritário ela pode ser maior pelas dificuldades de controle, porém, a democracia aumenta as oportunidades para que ela ocorra devido ao grande volume e mobilidade de recursos.

Entre afirmações de que a democracia seria o regime mais vulnerável à corrupção, “condenada a ser a mais corrupta das ordens políticas” (SANTOS, 2008, p. 125), o fato é que sua disseminação e ausência de controle podem ocasionar a instabilidade do regime, representando uma ameaça para a consolidação da democracia, especialmente em regimes onde ela é mais recente.

Sendo assim, têm sido frequentes as estratégias para controlar a corrupção em sua faceta política, aumentando a quantidade de mecanismos e a sua rigidez. Essa multiplicidade de controles pode ser agrupada em dois tipos: o *accountability* vertical e o *accountability* horizontal. O primeiro é a forma de controle que se refere à dimensão pública, ou seja, o governo é obrigado a prestar contas e o eleitorado avalia se elas estão de acordo com suas expectativas ou preferências. No caso de não estar, o controle será feito nas urnas, ou seja, pela responsabilização eleitoral através do voto (O’DONNEL, 1999).

O segundo refere-se à dimensão judicial/legal do controle: são ações para assegurar que as atitudes das pessoas que ocupam cargos públicos estejam de acordo com o marco legal, e pressupõe estratégias institucionais de moderação entre os poderes e existência de agências estatais, legalmente habilitadas e capacitadas para tomar medidas, desde a supervisão de rotina até as sanções máximas, como o afastamento de agentes do Estado, cujas ações ou omissões possam ser caracterizadas como ilegais (O’DONNEL, 1999).

Embora o conceito de *accountability* vertical seja muito importante para a compreensão da dinâmica das democracias, preocupar-nos-emos aqui com o *accountability* horizontal. Ou seja, a corrupção tem causado inquietações acadêmicas e institucionais, e tem representado ameaças para a estabilidade democrática, ensejando

a elaboração de um conjunto de propostas anticorrupção, nas quais, segundo Barbosa Filho (2008), o Poder Judiciário tem ganhado papel de destaque.

O Poder Judiciário passa a ser considerado como a instituição-chave para o combate à corrupção, sendo conferido a este uma série de poderes e atributos, dentro de princípios de autonomia, integridade e eficácia. A autonomia significa a independência dos juízes em relação a outros poderes e suas possíveis pressões; a integridade diz respeito ao compromisso dos juízes com o Direito – do contrário, ela poderia se tornar em si uma poderosa e autônoma instituição corrompida e corruptora – e por fim, a eficácia, que compreende a desburocratização dos processos, rapidez nas decisões, transparência no funcionamento do Judiciário, abertura às demandas da sociedade e a disseminação da cultura de respeito à lei (BARBOSA FILHO, 2008). Para o autor, o Judiciário organizado nesses três eixos reduziria a corrupção a níveis toleráveis, sendo, portanto, a principal instituição organizada para o *accountability* horizontal.

É importante observar que esse controle não acontece somente no âmbito eleitoral, foco da pesquisa em questão, e sim, agências estatais especializadas são responsáveis por outros níveis da corrupção política. É o caso, por exemplo, do Tribunal de Contas da União – TCU, em torno da improbidade administrativa. Aqui se presta atenção no *accountability* horizontal exercido no intuito de enfrentar a corrupção na dinâmica eleitoral e garantir assim, a legitimidade das eleições e a confiabilidade dos seus resultados.

Desde um conceito minimalista de democracia, as eleições são o pilar da sua consolidação na modernidade (PRZEWORSKI, 1999). Através delas, o eleitor escolheria seus representantes mediante a consonância de seus interesses e as propostas do candidato. Porém, este processo não é isento de falhas e pode apresentar problemas que comprometam a legitimidade do pleito e, conseqüentemente, dos governos eleitos. Tais problemas, embora possam vir de falhas institucionais do próprio sistema eleitoral adotado, em sua maioria, acabam originando-se nas práticas de corrupção eleitoral (MELO, 2008).

Diante de tais problemas, que são capazes de desvirtuar o corpo de

representantes e ameaçar a estabilidade democrática, cada vez mais os países têm operacionalizado reformas eleitorais no sentido de aprimorar a confiabilidade de seus processos eleitorais. A credibilidade do processo eleitoral depende da forma como são organizadas e controladas as eleições.

Conforme Sadek (1995, p. 26),

“(...) de nada adiantam eleições competitivas e nas quais milhões de cidadãos tenham direito de participar, se o alistamento, a emissão do voto, a apuração e a proclamação dos resultados acham-se sujeitos a intromissões que possam adulterar a livre manifestação do eleitor”.

As soluções institucionais encontradas para combater a corrupção e os demais problemas que possam surgir dentro do processo de escolha de representantes dependem do modelo de Governança Eleitoral adotado em cada país. A Governança Eleitoral é uma variável crucial, segundo Mozaffar e Schedler (2002), na garantia da credibilidade das eleições em democracias emergentes, mas continua sendo negligenciada nos estudos comparados sobre a democratização. Para estes autores, isso se deve ao fato da Governança Eleitoral só atrair as atenções quando produz maus resultados, e tende a ser esquecida quando é eficaz, obscurecendo-se assim a relevância empírica e analítica para os estudos sobre democracia.

Os autores conceituam Governança Eleitoral como um conjunto de atividades que envolvem a formulação das regras (*rule making*), a aplicação das regras (*rule application*) e o julgamento dos contenciosos relativos a elas (*rule adjudication*). Ou seja, seria o “conjunto de regras que organizam a competição político-eleitoral” (MARCHETTI, 2008, p. 866). O primeiro nível, o *rule making*, refere-se à escolha e à definição das regras básicas para a competição eleitoral; o segundo nível, o *rule application*, envolve a aplicação das regras e a administração do processo eleitoral; e no terceiro, o *rule adjudication*, está incluída a resolução de possíveis litígios entre os competidores.

O *rule making* em geral está dentro das normas constitucionais e do Código Eleitoral, e o *rule application* e *rule adjudication*, concentram-se no próprio Organismo Eleitoral (OE). Existem esforços da literatura recente em desenvolver critérios para classificar e avaliar o desenho dos OEs e seu impacto no jogo eleitoral, mas este varia muito de país para país. Mozaffar (2002) aponta que a eficácia de um OE depende em

grande parte de sua autonomia em relação ao governo. Eles podem ser, portanto, governamentais, quando são vinculados ao Poder Executivo ou a um órgão deste, independentes, quando não sofrem influência do Poder Executivo ou Legislativo, ou mistos, em países que contam com dois Organismos Eleitorais, um vinculado ao governo e outro independente (MARCHETTI, 2008). Para Hartley, McCoy e Mustillo (2008, p. 92), “Organismos Eleitorais profissionalizados e independentes oferecem uma chance muito maior de eleições bem sucedidas”.

Uma Governança Eleitoral eficaz não garante por si só boas eleições, pois uma complexa variedade de fatores sociais, econômicos e políticos afetam o processo, a integridade e os resultados das eleições. Mas, para Mozaffar e Schedler (2002), boas eleições são impossíveis sem uma Governança Eleitoral eficaz.

Levando em consideração a reconstrução histórica da trajetória da Justiça Eleitoral feita por Sadek (1995), em síntese, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral brasileira – nosso Organismo Eleitoral – e nosso modelo de Governança Eleitoral são consequências da Revolução de 30 e das bandeiras do Movimento, entre elas, a moralização das eleições, manipuladas naquele período pela máquina majoritária. Conforme afirma Marchetti (2008), o modelo nasceu no Brasil visando à restrição da influência dos interesses políticos na administração e execução dos processos eleitorais.

Ainda segundo Marchetti (2008), o modelo tradicional de Governança Eleitoral baseado em Organismos Eleitorais vinculados ao Executivo só foi substituído na maioria dos países após a terceira onda de democratização. No caso brasileiro, essa substituição se deu muito tempo antes, justamente pela preocupação com a corrupção presente nos processos eleitorais, e a Justiça Eleitoral foi criada em intersecção com o Poder Judiciário, o que denota a desconfiança em relação à política no pensamento brasileiro. O Judiciário, nesse contexto, é tido como imune aos interesses políticos e, portanto, capaz de moderar as forças majoritárias.

Desde a instituição da Justiça Eleitoral em 1932, o modelo de Governança Eleitoral brasileiro concentra os três níveis atividades – *rule making*, *rule application* e *rule adjudication* - nesse único órgão. Ela tem condições de elaborar as regras básicas

para os pleitos (regulamentos, resoluções, etc.), funções administrativas, executivas e de decisão sobre contenciosos eleitorais. Com base nesses argumentos, pode-se aferir que o modelo de Governança Eleitoral brasileiro é, por si só, e desde sua raiz, judicializado, e a persistência do mesmo ao longo dos anos tem possibilitado um cenário favorável à judicialização da competição político-partidária.

Aos poucos, o imperativo do enfrentamento à corrupção eleitoral foi impelindo a legislação e a Justiça Eleitoral à necessidade de aperfeiçoamentos contínuos, que foram feitos, por exemplo, com a instituição das cabines indevassáveis e envelopes oficiais, mais tarde a cédula única que passou a ser utilizada em 1955, a urna eletrônica instituída em 1996, e as modificações na legislação na década de 1990, com a Lei 9.504/1997 modificada pela Lei 9.840/1999.

A promulgação de tais leis teve efeitos visíveis. Entre os anos 2000 e 2007, segundo Melo (2008), foram cassados 623 políticos no Brasil, 508 dos quais Prefeitos e seus vices. Os dados, segundo o autor, revelam o crescimento linear do número de cassados, porém, muitos casos referentes a eleições passadas ainda tramitavam sem respostas. Para ele, isso se deve a problemas de ordem institucional, que dificultam a intervenção da Justiça Eleitoral, como por exemplo, a adoção do sistema de lista aberta, o grande número de partidos e candidaturas a cada eleição, o que evidentemente ocasiona uma demanda maior que a capacidade de atendimento em termos de recursos técnicos, materiais e humanos.

Em outras palavras, a própria formulação das leis que regulam o processo eleitoral conferiu a uma instância do Poder Judiciário o poder de executar todas as etapas relativas a ele e, especialmente, atribuiu a este órgão a competência de julgar os conflitos surgidos relativos às eleições. Toda essa abertura institucional tem sido vislumbrada pelos competidores políticos como uma nova alternativa dentro do jogo eleitoral, alterando, portanto, a dinâmica da competição político-partidária ao ampliar a força do Poder Judiciário através de mudanças legais e conjunturais, com uma possibilidade de influência decisiva no resultado do pleito.

Embora a legislação eleitoral tenha sido modificada por novas normas, pouco mudou no modelo institucional da Justiça Eleitoral, que continua tal e qual estabelecido

na Constituição de 1988, que definiu, em seu Artigo 118, que os órgãos da Justiça Eleitoral são: 1) Tribunal Superior Eleitoral; 2) Tribunais Regionais Eleitorais; 3) Juízes Eleitorais; 4) Juntas Eleitorais. O TSE é órgão superior para decisões acerca da administração e execução do processo eleitoral e ainda configura-se na última instância de recurso do contencioso eleitoral. Já os TREs têm sede na capital dos Estados e participa do processo de administração e execução do processo eleitoral na sua jurisdição, sendo a segunda instância de recurso. O Juiz Eleitoral é escolhido pelos TREs para atuar na jurisdição local, ou seja, nas Zonas Eleitorais, e funciona como primeira instância de recurso; já as Juntas Eleitorais são órgãos temporários que servem apenas para execução do processo eleitoral durante a sua realização (FLEISCHER e BARRETO, 2009). A partir da descrição da hierarquia das instâncias, verifica-se ainda que todas elas, inclusive a mais simples e temporária, a Junta Eleitoral, tem intersecção direta e exclusiva com o Judiciário.

Para Zauli (2011), assim como o modelo de controle de constitucionalidade das leis tem sido alvo de críticas por aqueles que temem um governo de juízes, as atribuições da Justiça Eleitoral sobre todos os níveis da Governança Eleitoral brasileira já vêm suscitando manifestações contrárias à manutenção do modelo. Para o autor:

Em se tratando de um modelo de Governança Eleitoral no qual a Justiça Eleitoral é responsável tanto pela aplicação das regras eleitorais quanto pelo julgamento de controvérsias de cunho eleitoral, alguns críticos perguntam se não estaria a Justiça Eleitoral, por meio de suas decisões, usurpando funções de natureza legislativa ao regulamentar os processos eleitorais e julgar com base em seus próprios regulamentos as controvérsias de natureza eleitoral (ZAULI, 2011, p. 284).

Sendo assim, mesmo não concordando necessariamente com o argumento apresentado, abre-se espaço à crítica no sentido de demonstrar que o fenômeno da judicialização da competição política vem se tornando um tema de interesse de pesquisadores brasileiros em diversas áreas, a ponto de já estarem surgindo inquietações intelectuais acerca da possibilidade do modelo atual de Governança Eleitoral extremamente judicializado não ser a solução mais adequada para corrigir as falhas nas instituições, enfrentar a corrupção eleitoral, compensar déficits democráticos e/ou garantir a credibilidade e legitimidade do sistema democrático representativo.

No próximo capítulo, a fim de fazer um aproveitamento melhor dos

conhecimentos que a pesquisa empírica pode permitir, descrevem-se os passos metodológicos utilizados para colher e analisar os dados, os quais servirão de subsídio para discutir a proposta e as hipóteses deste trabalho. Portanto, referem-se as principais fases da pesquisa com o objetivo de identificar e clarear o caminho percorrido até a interpretação dos dados, com isso, possibilitando um julgamento mais operacional das conclusões obtidas a partir da investigação em questão.

## **CAPITULO II – ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

Este capítulo tem o objetivo de detalhar os caminhos metodológicos utilizados no desenho da pesquisa empírica. Como delimitação territorial, optou-se por realizar a pesquisa em âmbito estadual, mais especificamente no Rio Grande do Sul, compreendendo todos os municípios onde houve algum tipo de processo de cassação de mandato, julgado em mérito ou não. Em relação ao universo da pesquisa, foram coletados dados do Tribunal Regional Eleitoral – RS sobre os processos de cassação referentes ao Pleito Municipal de 2008, sendo estudados, principalmente, os acórdãos em inteiro teor disponibilizados na página oficial na Internet. A seguir, explicam-se as variáveis elencadas no sentido de testar a hipótese geral e as hipóteses específicas.

### **2.1 Passos Metodológicos**

Os dados correspondentes às variáveis relativas a características dos processos de cassação foram obtidos no próprio Tribunal Regional Eleitoral – RS. A partir de uma lista de todos os processos, em grau recursal, que tiveram alguma impugnação relativa à eleição de 2008, disponibilizada pela Coordenadoria de Registros e Informações Processuais - CORIP/TRE foi possível ter acesso aos arquivos dos acórdãos em inteiro teor dos processos, arquivados pela Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdãos diretamente no site do TRE-RS, e ao andamento processual daqueles que ainda aguardam julgamento.

Houve a tentativa de obter junto ao órgão especializado do TRE os mesmos dados em relação aos processos referentes às Eleições Municipais de 2000 e 2004, porém, na época, essas informações ainda não eram sistematizadas, de modo que não seria possível obter dados sobre todas as variáveis, impossibilitando uma análise uniforme dos casos. Por esse motivo, não foi possível realizar uma análise dos dados ao longo do tempo, desde a promulgação da Lei das Eleições (Lei 9.504/97).

Em posse desses arquivos, iniciou-se a fase de leitura de todos eles, a fim de adequar as categorias das variáveis e, num segundo momento, iniciar a montagem do

banco de dados. Nestes acórdãos foi possível obter os dados para as seguintes variáveis independentes: a) a decisão do TRE em relação à sentença do Juízo de Primeiro Grau; b) de quem partiu a denúncia; c) motivo da denúncia; e ainda, d) o caráter da prova apresentada.

A seguir, apresenta-se um quadro-resumo das variáveis utilizadas no trabalho, a fim de facilitar a compreensão da metodologia utilizada:

### Quadro 03 – Resumo das variáveis utilizadas na pesquisa empírica

QUADRO-RESUMO DAS VARIÁVEIS			
	VARIÁVEL	CATEGORIAS	FONTE
Dependente	Resultado dos Processos de Cassação	1) Cassação do mandato com eleição suplementar; 2) Cassação do mandato com ascensão do segundo colocado; 3) Multa; 4) Absolvção; 5) Extinção ou arquivamento.	Acórdãos
	Decisão do TRE em relação à sentença da Zona Eleitoral	1) Mantém sentença; 2) Mantém parcialmente sentença; 3) Modifica sentença; 4) Aguardando julgamento.	Acórdãos
	Ator que efetuou a denúncia	1) Eleitor/ Cidadão Comum; 2) Candidato Adversário; 3) Partido Adversário; 4) Coligação Adversária; 5) Ministério Público Eleitoral; 6) Mais de um denunciante.	Acórdãos
	Motivo da Denúncia	1) Condutas vedadas a agente público; 2) Propaganda Irregular; 3) Irregularidades na prestação de contas; 4) Irregularidades no registro de candidatura; 5) Captação ilícita de recursos (caixa 2); 6) Captação ilícita de sufrágio; 7) Abuso de poder econômico, político e/ou de autoridade; 8) Inadequação à Lei de Inelegibilidades; 9) Mais de uma categoria de denúncia.	Acórdãos
Independentes	Caráter predominante do conjunto probatório	1) Documental; 2) Testemunhal; 3) Audiovisual (fotografias, filmagens, gravações); 4) Mais de um tipo de prova apresentada; 5) Não informado.	Acórdãos
	Campo Político do Ator Político	1) Esquerda, 2) Direita, 3) Centro, 4) Isento e 5) Mesclado.	Página do TRE/RS
	Denunciante	1) Esquerda, 2) Direita, 3) Centro, 4) Isento e 5) Mesclado.	Página do TRE/RS
	Campo Político do Ator	1) Esquerda, 2) Direita, 3) Centro, 4) Isento e 5) Mesclado.	Página do TRE/RS
	Denunciado	1) Polarizada; 2) Não polarizada;	Página do TRE/RS
	Polarização da Disputa	1) Pequeno Porte 1; 2) Pequeno Porte 2; 3) Médio Porte; 4) Grande Porte; 5) Metrópole	Censo/ IBGE (2010)
	Porte do Município	1) Menos de 5; 2) De 5 a 10; 3) De 11 a 15; 4) De 16 a 20; 5) Mais de 20.	Página do TSE – Órgãos Partidários
	Número de partidos no município	1) Menos de 5 milhões; 2) De 5 a 10 milhões; 3) De 11 a 20 milhões; 4) De 21 a 50 milhões; 5) De 51 a 100 milhões; 6) Mais de 100 milhões	Página da Secretaria do Tesouro Nacional
	Orçamento Municipal	1) De 0.61 a 0.70; 2) De 0.71 a 0.80; 3) De 0.81 a 0.90; 4) De 0.91 a 1.00	Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2000)
	IDHM	1) Até R\$ 12.300,00; 2) De R\$ 12.301,00 a R\$ 17.900,00 ; 3) Mais de R4 17.900,00.	IBGE – PIB Per Capita 2005-2009

Quanto à decisão do TRE em relação à sentença da primeira instância, foram elencadas quatro categorias: 1) *Mantém sentença*; 2) *Mantém parcialmente sentença*; 3) *Modifica sentença*; 4) *Aguardando julgamento*. Acredita-se, com base nos princípios de cautela e de jurisprudência que, na maioria dos casos, o Tribunal mantém ou, no máximo, reformula superficialmente a decisão monocrática proferida pelo Juiz da Zona Eleitoral.

Em relação a quem efetuou a denúncia e entrou com o processo, subdividiu-se em seis categorias: 1) *Eleitor/ Cidadão Comum*; 2) *Candidato Adversário*; 3) *Partido Adversário*; 4) *Coligação Adversária*; 5) *Ministério Público Eleitoral*; 6) *Mais de um denunciante*. Cabe ressaltar que a última categoria foi incluída para caracterizar casos em que um município teve muitos denunciadores englobados em seu processo, não sendo possível a identificação do principal. A suposição específica para esta variável é de que as denúncias não partem do eleitor comum, na premissa de combate à corrupção eleitoral, e sim, dos atores diretamente envolvidos no pleito, na premissa de intervir/modificar o resultado da eleição.

No que tange o motivo da denúncia, foram encontradas oito razões principais no teor dos processos, as quais: 1) *Condutas vedadas a agente público* – conforme as condutas vedadas aos agentes públicos que se encontram enumeradas no Art. 73 da Lei 9.540/97; 2) *Propaganda Irregular*; 3) *Irregularidades na prestação de contas públicas*, conforme disposto no teor da Lei 8.429 de 1992; 4) *Irregularidades no registro de candidatura*, por motivos vários; 5) *Captação ilícita de recursos (Caixa 2)*, art. 30-A da Lei n. 9.504/97, consubstanciado basicamente na omissão de despesas eleitorais na prestação de contas de campanha; 6) *Captação ilícita de sufrágio*, conforme o Art. 41 da Lei 9.504/97, compreendendo os atos de “doar, oferecer, prometer, ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública”; 7) *Abuso de poder econômico, político e/ou de autoridade*, conforme o Art. 237 da Lei 4.737/1965; 8) *Inadequação à Lei de Inelegibilidades*, conforme os dispositivos da Lei Complementar nº 64/1990; 9) *Mais de uma categoria de denúncia*. Novamente, o item que inclui mais de uma categoria de denúncia foi utilizado em casos extremos, quando havia várias motivações num mesmo

processo, sendo impossível caracterizar qual seria a principal.

Tais categorias estão ligadas estreitamente com a corrupção política e eleitoral, e configuram-se, segundo Taylor (2006), como as práticas mais comuns, a saber: o uso da máquina pública em favor de determinado candidato, o financiamento de campanha visando vantagens em longo prazo, e talvez a mais disseminada delas, a compra de votos. A primeira compreende dimensões mais administrativas e diz respeito ao modo como o agente público se comporta nas atribuições de seu cargo (MELO, 2008), a segunda prática engloba o financiamento ilegal de campanha e os pagamentos feitos com esse recurso, não declarados na prestação de contas eleitoral, e a mais frequente, relacionada à compra de votos, mais difícil de mensurar ou classificar e mais endêmica dentro da dinâmica de escolha de representantes no Brasil (SPECK, 2003).

E por fim, a última das variáveis cujos dados foram coletados a partir dos acórdãos dos processos, o caráter predominante da prova apresentada, onde foram encontradas as seguintes categorias: 1) *Documental*; 2) *Testemunhal*; 3) *Audiovisual* (fotografias, filmagens, gravações); 4) *Mais de um tipo de prova apresentada*; 5) *Não informado* (processos tramitando, sem acórdão). Em relação aos processos com mais de um tipo de prova apresentada, segue a regra das demais variáveis, esse recurso é utilizado somente quando, no conteúdo do processo não há referências à predominância ou importância maior de um tipo de prova, e todas são consideradas no mesmo patamar.

Em geral, o próprio acórdão indica se o conjunto probatório é predominantemente – ou até exclusivamente – testemunhal, documental ou audiovisual, porém, há casos em que não se encontra essa caracterização, dependendo das particularidades do processo em questão. Foi necessário incluir uma categoria para abranger os processos ainda em tramitação, portanto, sem a existência de acórdão final, onde não são informados os dados referentes às provas.

Em relação ao motivo da denúncia, espera-se que esta variável não tenha relação com o resultado dos processos de cassação, visto que todos os crimes previstos na nova Lei Eleitoral são passíveis da aplicação da pena de perda de mandato. Em relação ao caráter da prova apresentada, espera-se encontrar alguma

influência na consecução da cassação propriamente dita.

Também foram apurados dados sobre o campo político predominante do denunciante e do denunciado – *esquerda, direita, centro, isento ou misto* – a partir da análise dos atores que constavam no processo (coligações, partidos ou candidatos), na maioria das vezes especificado no próprio conteúdo do acórdão, e quando não, consultados na página do TRE-RS na internet. Pretende-se verificar com isso, se a definição de campo político-ideológico tem influência nas denúncias, e se possui relação com resultados dos processos de cassação.

Algumas variáveis para composição do banco foram buscadas fora dos processos de cassação, entre elas, o número de partidos regulares presentes no município. Esse dado foi obtido na página do Tribunal Superior Eleitoral, onde é possível acessar os órgãos partidários por abrangência. Pretende-se aferir se a existência de poucos ou de muitos partidos no município possui ou não influência no resultado dos processos de cassação de mandato.

Porém, procura-se verificar se há maior chance de haver processos e denúncias quando as disputas políticas são polarizadas, por conta do acirramento da competição, e menor chance de intervenção do Poder Judiciário, pelas possíveis consequências na dinâmica sócio-política da cidade que a cassação pode ocasionar (revoltas e desequilíbrio político, etc.). Para definir em termos simplificados quais disputas podem ser consideradas polarizadas ou não, procurou-se elaborar um critério com base nos resultados da eleição de 2008, em torno da qual giram todos os dados da pesquisa. Desse modo, a partir dos resultados eleitorais das Eleições Municipais de 2008, a análise entre as eleições polarizadas e não polarizadas foi feita com base numa definição empírica, baseada na votação dos partidos, que se configura na manifestação mais clara da preferência dos eleitores. Assim, pode ser considerada polarizada uma disputa eleitoral onde dois partidos obtêm juntos, pelo menos 85% dos votos e a diferença entre eles não for maior que 20 pontos percentuais. Este critério foi elaborado para fins de sistematização dos dados deste trabalho, e construiu-se a partir dos resultados eleitorais referentes ao Pleito de 2008, e considerando-se uma tentativa de padronização de resultados semelhantes.

Outra variável externa aos processos é o porte do município, por meio da definição do IBGE, que classifica em: 1) *Pequeno Porte 1*, os municípios que possuem até 20 mil habitantes; 2) *Pequeno Porte 2*, os municípios com até 50 mil habitantes; 3) *Médio Porte*, até 100 mil habitantes; 4) *Grande Porte*, de até 900 mil habitantes; 5) *Metrópoles*, com mais de 900 mil habitantes. A conjectura é de que as ocorrências de denúncias e ajuizamento de processos independem do tamanho do município, ou seja, elas ocorrem na mesma medida nos municípios de pequeno, médio e grande porte. Porém, existe relação do porte do município com o resultado do processo ajuizado: a interferência efetiva da Justiça Eleitoral ocorre com mais frequência em municípios de pequeno porte. Os dados foram obtidos na própria página do IBGE na internet, referentes ao Censo 2010.

Do mesmo modo, foram apurados os dados referentes ao PIB *per capita* de cada um dos municípios selecionados, levando-se em consideração a pesquisa de Produto Interno Bruto dos Municípios (IBGE, 2005-2009), a partir de tabela disponibilizada em arquivo.

Para obter os dados em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano de cada município, foi utilizado o Atlas do Desenvolvimento Humano, um programa desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, para relacionar e mensurar o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população, levando em consideração não somente o Produto Interno Bruto, como também variáveis de educação e longevidade. Foi necessário pesquisar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM dos municípios onde ocorreu algum tipo de processo de cassação. Já a consulta ao orçamento de cada município foi possível no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional, através de um arquivo específico contendo os dados contábeis dos municípios referentes ao ano de 2010.

Pretende-se verificar se o Índice de Desenvolvimento Humano e o orçamento municipal têm influências no resultado do processo de cassação de Prefeitos e Vice-Prefeitos municipais, levando em consideração a afirmação de Speck (2003) de que quando há quadros de menor desenvolvimento social e pouca eficiência do poder público em viabilizar direitos, isso possa influenciar a ocorrência maior/menor de corrupção eleitoral, dada a vulnerabilidade social dos eleitores e a propensão à venda

ou troca do voto por bens financeiros, materiais ou favores pessoais.

A variável dependente, ou seja, o resultado final do processo de cassação, também apurado mediante os dados dos acórdãos, foi subdividido em cinco categorias: 1) *Cassação do mandato*; 2) *Multa*; 3) *Absolvição*; 4) *Extinção ou arquivamento*. Devido a um pequeno número de processos aguardando julgamento, portanto, sem resultado final que pudesse ser contabilizado, alguns municípios foram excluídos dessa análise, sem prejuízos para as inferências. As categorias foram enumeradas com base nos resultados dos processos estudados, levando em consideração todos os possíveis desfechos.

Com relação à exposição da variável dependente, ou seja, o resultado dos processos eleitorais apresentam-se algumas hipóteses gerais: 1) A judicialização da política, nesse contexto, não ocorre aumento do número de processos, nem mesmo aumento da intervenção do Poder Judiciário na dinâmica da competição eleitoral, mas sim, no momento em que são elaboradas as leis que regulam os pleitos e períodos que sucedem e antecedem o mesmo; 2) Os mecanismos de combate à corrupção eleitoral estão sendo utilizados como mais um instrumento para contestar os resultados das eleições, fazendo com que grupos políticos possam ter mais uma oportunidade de chegar ao poder ou pelo menos, competir novamente caso todas as outras alternativas de competição tenham falhado; 3) as possibilidades de acesso à Justiça Eleitoral e a sua intervenção dos pleitos têm alterado significativamente a dinâmica da competição política/eleitoral no nível municipal.

Tendo apresentado a fonte dos dados, as hipóteses, as variáveis e as categorias, cabe demonstrar então o método propriamente dito, ou seja, como elas foram relacionadas, e como foi viabilizada a análise. Sendo assim, cabe explicitar que as variáveis foram relacionadas através de cruzamentos simples, e a partir desses cruzamentos, a análise foi feita em torno dos resultados obtidos.

O trabalho inclui um quarto capítulo, onde trata exclusivamente da análise das Eleições Suplementares ocorridas no Rio Grande do Sul, a partir de três resultados: 1) *a ascensão do segundo colocado*; 2) *a vitória do grupo político alvo da cassação*; e 3) *a vitória do grupo político de oposição*. Embora essa análise específica não se relacione

com o banco de dados e com a hipótese em questão, acredita-se que as observações apuradas nesses casos podem ser úteis em trabalhos futuros, motivo pelo qual se dedicou uma seção especial ao final do trabalho para tratar do assunto.

Devido aos limites deste estudo, elegeu-se como base de pesquisa para este fragmento do trabalho, uma diversidade de artigos, reportagens e comentários de eleitores dos municípios nos quais ocorreram eleições suplementares referentes ao pleito de 2008, preferencialmente vinculados à internet. Tais dados foram coletados em reportagens de jornais locais – enviados pelos próprios editores mediante solicitação via *e-mail* – e em portais de notícias das respectivas regiões, que continham em seu teor espaço para comentários de eleitores, satisfeitos ou insatisfeitos com a intervenção da Justiça, e também em comunidades criadas por eleitores/militantes na rede social “*Orkut*” na época das Eleições Suplementares para discussão entre os mesmos.

A metodologia dessa seção é bastante simples, realizou-se uma análise dos comentários postados nos sites – citados em nota de rodapé - pelos cidadãos, esboçando manifestações de condenação ou de defesa dos políticos que tiveram seu mandato cassado, ou simplesmente, de descontentamento ou de aprovação à situação pela qual passava o município naquele momento, em relação à intervenção da Justiça Eleitoral. A maioria das pessoas preferiu o anonimato, enquanto algumas deixaram seus nomes e *e-mail* para contato, mas a fim de preservar este trabalho de todo e qualquer questionamento, todas as manifestações utilizadas não serão identificadas.

Foi feita uma seleção dos comentários, excluindo aqueles que tratavam de questões pessoais ou permeadas de paixões ideológicas e/ou partidárias, levando em conta as manifestações que tratavam exclusivamente das seguintes dimensões: 1) corrupção na campanha eleitoral, 2) a denúncia, 3) o julgamento, 4) a cassação, 5) as novas eleições e 6) a intervenção da Justiça Eleitoral. Elegeram-se estas seis categorias, utilizando como critério para defini-las a quantidade de vezes que as mesmas aparecem nos comentários e, até mesmo, o teor dos comentários. Ou seja, tais dados foram sistematizados em categorias, elegendo-se palavras-chave, onde tais manifestações foram agrupadas segundo a característica da opinião contida.

Essa categorização originou uma subdivisão em três grupos: a) os que condenam a corrupção eleitoral e aprovaram a intervenção da Justiça; b) os que não

legitimaram a intervenção da Justiça e consideraram a cassação/nova eleição um fato antidemocrático; c) aqueles que acharam o episódio um atraso/freio no desenvolvimento do município, independente da postura política. Certamente, as reações foram diferentes, mas muito intensas. O posicionamento da população, embora voltado para direções opostas, foi abrangente.

A importância deste fragmento está em melhor exemplificar a razão pela qual a maioria das Eleições Suplementares terem legitimado novamente o grupo cassado na Eleição Regular. Nessa elaboração, particularmente, a proposição é de que, na maioria dos casos, o eleitorado não legitimou a cassação do mandato do Prefeito Municipal, proposição essa que será analisada nos resultados das Eleições Suplementares, nas possibilidades do grupo político afastado da Prefeitura Municipal voltar a ser bem-sucedido, ou então, do grupo político que tenha protagonizado a denúncia ter vencido o pleito. Os dez casos ocorridos no Rio Grande do Sul: Barros Cassal, Vale do Sol, Almirante Tamandaré do Sul, Monte Alegre dos Campos, Ibirubá, Unistalda, Tuparendi, Presidente Lucena, Glorinha e Chapada, serão submetidos à análise simples, com base nos resultados das eleições regulares e suplementares, e de dados colhidos nas notícias de jornais, no período dos fatos ocorridos.

Embora Prefeito e/ou Vice-Prefeito não possam concorrer novamente, por terem dado causa a nulidade do pleito anterior, do mesmo grupo político, pressupõe-se que estes se legitimaram novamente no poder mediante a Eleição Suplementar. Sendo assim, procura-se apresentar a conjectura de que a população municipal não tem legitimado a intervenção da Justiça Eleitoral na dinâmica da política local, a despeito das provas de compra de voto e outras práticas ilícitas.

Após apresentar os passos metodológicos deste trabalho, o próximo capítulo dedica-se a apresentação das análises empíricas, em torno das relações encontradas, ou não, entre as variáveis propostas.

### **CAPITULO III - OS PROCESSOS DE CASSAÇÃO DE MANDATOS DE PREFEITOS MUNICIPAIS REFERENTES AO PLEITO DE 2008 NO RIO GRANDE DO SUL: ESTUDOS E CONSIDERAÇÕES**

A partir deste capítulo é iniciada uma análise empírica dos dados coletados. Lembra-se que os dados se referem a prefeitos e vice-prefeitos de uma unidade da federação, o Rio Grande do Sul, – cobrem um período relativamente curto, apenas as eleições de 2008. Ressalta-se a importância de buscarmos este conhecimento para compreender a dinâmica da intervenção da Justiça Eleitoral nesses casos e os possíveis efeitos disso para a competição político-eleitoral. Esta análise se inicia, portanto, com a construção do perfil dos processos de cassação que chegaram ao TER-RS, tanto quanto ao seu teor como a questões externas, relativas aos municípios, na seção que se segue.

#### **2.1 Perfil**

Essa seção objetiva traçar um perfil dos processos que chegaram até o Tribunal Regional Eleitoral, dos atores políticos envolvidos e ainda, um perfil conjuntural e político dos municípios de onde partiu a procura pela Justiça.

Como já enfatizado anteriormente, a pesquisa realizada na base de dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, conta com muitas decisões que abarcam litígios eleitorais, sendo que nos concentramos em processos de cassação de mandatos referentes às eleições municipais de 2008, em relação a cargos eletivos de Prefeitos e Vice-Prefeitos. Nesse conjunto de decisões há vários instrumentos processuais que representam vias de acesso ao TRE-RS, os quais se apresentam no Quadro 4:

#### Quadro 4 – Principais vias de acesso ao Tribunal Regional Eleitoral

	N	Percentual dos processos
Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)	55	38,5
Representação (Rp)	37	25,9
Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)	20	14
Recurso Eleitoral (RE)	19	13,3
Recurso contra expedição de Diploma (Rced)	9	6,3
Registro de Candidatura – RCAND	2	1,4
Ação Penal (AP)	1	0,7
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: TRE, dados coletados pela autora;

Através dos dados coletados nos processos, é possível afirmar que a via de acesso à Justiça Eleitoral mais utilizada é a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), seguida pela Representação (Rp) e pela Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). A ação de Investigação Judicial Eleitoral é um instrumento jurídico que tem como função impedir ou apurar os casos de abuso de poder político ou econômico, e ainda, regular o uso dos veículos de comunicação social. Quando tais abusos são identificados com potencialidade lesiva suficiente para comprometer o pleito, os julgados são declarados inelegíveis, e as hipóteses para o cabimento da ação encontram-se nos Art. 19 e 22 da Lei 64/90. Se a AIJE for julgada antes da eleição, seu efeito será a cassação do registro; se for julgada procedente pós-eleição, é ajuizada uma ação de impugnação de mandato eletivo ou ainda, recurso contra expedição de diploma (ALÉ, 2011). A ação de Impugnação de Mandato Eletivo, como a própria denominação já deixa claro, tem como objetivo impugnar o mandato do eleito, caso haja a comprovação da fraude, corrupção ou abuso de poder econômico, conforme o que prevê o Art. 14, § 10, da Constituição Federal.

O Recurso Eleitoral (RE), o Registro contra Expedição de Diploma (Rced) e contra Registro de Candidatura (Rcand) são menos comuns, pois se referem a situações específicas e ocorridas dentro de um *timing* também específico. Dentre os processos, ocorreu um caso de Ação Penal (AP), o que se configura em crime passível de punição pelo Código Penal não apenas pelo Eleitoral e, por isso, trata-se de um caso bastante isolado.

Dentro dessa perspectiva, qual é o ator que mais provoca a Justiça Eleitoral, utilizando essas vias de acesso mais comuns? Será que as denúncias partem do eleitor comum, preocupado em combater a corrupção? Ou será que os processos são iniciativas dos próprios atores políticos diretamente envolvidos no pleito, na premissa de intervir e modificar o resultado? O Quadro 5 mostra essa realidade:

**Quadro 5 – Perfil dos atores políticos responsáveis pela denúncia**

	N	% Presença entre os denunciantes	% Presença nos processos
Candidato	29	16,8	20,3
Partido	31	17,9	21,7
Coligação	83	48	58
Ministério Público Eleitoral	29	16,8	20,3
Muitos denunciantes	1	0,6	0,7
<b>Total</b>	<b>173</b>	<b>100</b>	<b>121*</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

\* A percentagem é superior a 100% porque pode haver mais de um denunciante no processo.

O Quadro acima apresenta o perfil dos autores responsáveis por provocar a Justiça Eleitoral. A partir da identificação dos autores que recorrem a essa instituição judiciária pode-se chegar aos tipos de contenciosos que chegam aos tribunais.

De acordo com os dados, as coligações são denunciantes em 58% dos processos. As denúncias partem das coligações e não dos partidos devido à legislação eleitoral, que estabelece que elas funcionem “como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”<sup>1</sup>.

Em outras palavras, as coligações são atores com legitimidade construída dentro do pleito e diretamente interessados na alteração do seu resultado. Ademais, os partidos aparecem em 21,7% dos processos, enquanto os candidatos aparecem em 20,3% dos processos. É importante destacar que todos esses atores – coligações, partidos e candidatos, são atores políticos evidentemente interessados no pleito. Trata-se de atores políticos para os quais o resultado eleitoral da Eleição Regular foi notoriamente desfavorável e que, conseqüentemente, possuem uma motivação

<sup>1</sup> Lei 9.504/97, Art. 6º, § 1º,

bastante significativa para ingressarem com o processo ao detectar práticas ilícitas do adversário. Basta observar que juntos, os atores posicionados na disputa política somam 82,7% dos denunciantes, contra apenas 16,8% de denúncias advindas do Ministério Público Eleitoral, isento de interesses diretos nos pleitos eleitorais.

Ao observar o fato de que a grande maioria dos denunciantes dos processos trata-se de atores políticos, fica explicitado que a procura pela via judicial é instrumento adicional na disputa pelo voto. A busca pelo Judiciário, conforme sugere o quadro, ocorre, principalmente, em função de atores políticos que questionam neste espaço as condutas praticadas pelos seus concorrentes na campanha eleitoral.

Já o Ministério Público seria um segundo ator que aparece com percentual de responsabilidade pelas provocações à intervenção da Justiça Eleitoral, situação esta que deixa transparecer o papel de guardião do bem público, evidenciado por Arantes (2002). Neste caso, o bem público em questão seria a lisura do pleito eleitoral. Assim, o Ministério Público questiona as condutas irregulares dos competidores em determinado pleito, com o objetivo de garantir a transparência e confiabilidade do pleito.

Basicamente, a intervenção da Justiça Eleitoral na dinâmica da competição política local, nos casos analisados, é uma resposta às provocações dos próprios competidores. Basta observar que nenhum dos processos em questão foi provocado por um eleitor ou cidadão comum, que ferido em sua dignidade ou com a premissa de combater a corrupção, teve a iniciativa de iniciar uma representação contra um candidato que tenha tentado obter-lhe o voto de forma ilícita, embora, o Art. 237 do Código Eleitoral coloque o eleitor numa condição de ator legítimo para denunciar culpados por crimes eleitorais e promover-lhes a responsabilização por seus atos.

No quadro acima, apresentam-se os atores que recorrem com mais frequência à via judicial. Para entender a dinâmica da judicialização da política, é importante também estudar seu perfil político-ideológico, tanto dos denunciantes quanto dos atores denunciados.

Para obter uma definição operacional de esquerda, direita e centro do espectro político-ideológico no Brasil, foram utilizadas as classificações de Kinzo (1993; 2007), que embora não representem consenso a esse respeito, atualmente apresenta a

classificação mais aceita e difundida no meio intelectual. Devido à indefinição no cenário brasileiro, não havendo uma postura fechada no que tange às questões ideológicas, não se consideram centro-esquerda e centro-direita, e radicaliza-se assim um corte no meio da escala direito-esquerda e utiliza-se apenas a definição de centro.

O próximo quadro tenta, nessa perspectiva, revelar a face dos atores políticos envolvidos identificando-os pelo campo ideológico, tanto da parte de quem denunciou quanto de quem foi denunciado. Cabe ressaltar que o responsável inicial não é necessariamente aquele que aparece como requerente no TRE, mas sim, aquele que iniciou a provocação na instância inferior (Zona Eleitoral), por isso, na classificação desses autores não se utilizaram as definições de “requerente/requerido”, e sim, de “denunciante/denunciado”.

**Quadro 6 – Perfil Político-Ideológico do Denunciante**

	N	% Presença entre os denunciantes	% Presença nos processos
Esquerda	53	36,3	37,1
Direita	33	22,6	23,1
Isento	31	21,2	21,7
Mesclado	19	13	13,3
Centro	10	6,8	7
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>102,1%*</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

\* A percentagem é maior do que 100% porque pode haver mais de um denunciante em cada processo.

De acordo com a análise, a esquerda compõe 36,3% dos denunciantes, por outro lado, o percentual atribuído à direita também é significativo, sendo 22,6% dos denunciantes. O Ministério Público Eleitoral, categorizado aqui como isento, por não ter identificação política, configura-se no terceiro personagem em termos de quantidade de denúncias, aparecendo em 21,7% dos processos. Na intenção de abranger as coligações muito heterogêneas, que abrigavam vários partidos políticos de ideologias muito diferentes, inclui-se uma categoria de denunciante de campo ideológico mesclado - composições extremamente heterogêneas, contendo em seu meio, tanto siglas de direita, como esquerda e centro, as quais corresponderam a 13,3% dos processos.

Por último, os denunciantes posicionados no centro do campo político-ideológico tiveram um percentual menor de participação, representando 7% de presença nos processos. Essa margem não quer dizer que os partidos de centro não são potenciais denunciantes e sim, que esses partidos têm menor representação nos municípios do Rio Grande do Sul, conforme dados obtidos no site do TSE, considerando a definição adotada de esquerda, direita e centro, e excluindo assim, classificações teóricas que incluem as noções de centro-esquerda e centro-direita (KINZO, 1993; 2007).

Vianna (1999) destaca que o Poder Judiciário tem sido considerado um cenário onde as minorias políticas tenham oportunidade real de contestar as decisões políticas do âmbito legislativo, através do Supremo Tribunal Federal. Já na análise dos processos encontrados sobre a temática em questão do TRE-RS, não se encontra o mesmo padrão. Analisando o número de Prefeituras Municipais por partido, referente à gestão 2009-2012, percebe-se que a esquerda se encontra governando a maioria das instituições nesse período. De acordo com o quadro a seguir, é essa a composição das prefeituras no Rio Grande do Sul, por partido político:

**Quadro 7: Número de Prefeituras por Partido Político no Rio Grande do Sul nas Eleições de 2008**

Partido	PP	PMDB	PDT	PT	PTB	PSDB	DEM	PSB	PPS	PHS
Prefeituras	146	142	65	60	31	19	13	12	4	1
	30%	29%	13%	12%	6%	4%	3%	2%	1%	0%

Fonte: CLIC RBS/ Eleições 2008.

Assim, esperaríamos que a oposição (direita e centro) se utilizasse mais sistematicamente da via judicial para questionar as práticas eleitorais de seus adversários de outros grupos partidários e, conseqüentemente, os resultados eleitorais desfavoráveis. Porém, essa tendência não encontra respaldo nos achados da pesquisa. Da mesma forma, no Quadro 8, expõe-se o perfil político-ideológico, mas desta vez, do ator político denunciado:

**Quadro 8 – Perfil político-ideológico do ator político denunciado**

	N	Percentual
Esquerda	83	58
Direita	52	36,4
Centro	5	3,5
Mesclado	3	2,1
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Enquanto o Quadro 7 mostrou que os partidos de esquerda do espectro ideológico foram os principais responsáveis pela judicialização da competição política, respondendo pela maior parte das provocações à Justiça Eleitoral, de acordo com o Quadro 8, o mesmo perfil é válido para os atores políticos que tiveram seus mandatos questionados. Nessa análise, 58% dos Prefeitos e Vice-Prefeitos que foram alvos de processos de cassação em grau recursal no TRE-RS integram siglas de esquerda. Atores políticos de direita foram alvos de 36,4% dos processos, e de centro, apenas 3,5%. As coligações alvos de processo, que se tratavam de composições extremamente heterogêneas, incluindo em seu meio tanto siglas de direita, como esquerda e centro, foram incluídas na categoria de atores políticos “mesclados”, que corresponderam a 2,1% dos casos.

É possível afirmar, com base nessas duas últimas análises, que a esquerda é a principal responsável pelos questionamentos judiciais, porém, essa é uma realidade esperada, pois, como é possível perceber na análise da presença dos partidos políticos por município e no número de Prefeituras por partido referente às últimas eleições, a esquerda está em melhores condições, quantitativamente. No entanto, se a esquerda está em situação privilegiada numericamente nas prefeituras, justificando assim, ser o maior alvo das denúncias, a indagação recorrente é por quais motivos também move mais ações, sendo a principal protagonista de denúncias. Ocorre que, nas disputas municipais, a dicotomia direita *versus* esquerda competindo entre si não é uma regra, sendo que, muitas vezes, há competições dentro do mesmo lado do espectro político.

Deste modo, muitas disputas são protagonizadas por dois candidatos de

esquerda ou dois candidatos de direita, por exemplo. Pode-se dizer que a esquerda possui uma tendência de comportar-se com maior resignação quando perde as eleições. Porém, essa afirmação esbarra nos limites dos achados da pesquisa, sendo mais prudente afirmar, assim, que a procura pelo Judiciário para resolução de conflitos não precede o campo ideológico e que esta prática é comum a todos os atores políticos independente de seu posicionamento.

No que tange as características do conjunto probatório produzido e apresentado pelos requerentes, qual seria o tipo de prova mais frequente? É isso que responde o quadro a seguir:

**Quadro 9: Caráter do conjunto probatório apresentado**

	N	% Presença no conjunto probatório	% Presença nos processos
Testemunhal	75	41,9	52,4
Documental	50	27,9	35
Audiovisual	48	26,8	33,6
Mais de um tipo de prova Apresentada	3	1,7	2,1
Não informado	3	1,7	2,1
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100</b>	<b>125,2</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Os tipos de provas agrupados em categorias, com base no conteúdo dos processos foram divididos em testemunhal, documental e audiovisual. Alguns processos continham todos os tipos de prova elencados nas categorias, e outros, ainda tramitando ou em segredo de justiça, não informam esses dados. Como é possível constatar examinando o Quadro, as provas testemunhais predominaram em relação à presença nos conjuntos probatórios apresentados, figurando em 41,9% de presença entre as provas e em 52,4% de presença nos processos.

Conforme os próprios relatórios dos juízes, encontrados nos acórdãos em inteiro teor, matéria-prima principal dessa pesquisa, as provas exclusivamente testemunhais são consideradas frágeis pelos magistrados e acabam direcionando para absolvição ou extinção do feito<sup>2</sup>. Em seguida, os conjuntos probatórios de caráter documental, que

<sup>2</sup> Tal afirmação encontra exemplos nos acórdãos dos processos estudados, conforme alguns exemplos: “A

representaram 27,9% dentre os tipos de provas utilizadas e 35% de presença nos processos. Em terceiro lugar, encontram-se as provas de caráter audiovisual – **gravações, fotografias, filmagens, etc.** – que compõem 26,8% dos conjuntos probatórios e aparecem em 33,6% dos processos.

No quadro a seguir, procura-se agrupar as alegações legais mais frequentes utilizadas para dar ingresso a um processo na via judicial:

### Quadro 10 – Motivações de denúncias mais frequentes

	N	Percentual
Captação ilícita de sufrágio	49	34,3
Abuso de Poder Econômico, Político e/ou de Autoridade	32	22,4
Condutas vedadas a agente público	31	21,7
Mais de uma categoria de denúncia	8	5,6
Propaganda Irregular	7	4,9
Captação ilícita de recursos (caixa 2)	5	3,5
Irregularidades na Prestação de Contas	4	2,8
Inadequação à Lei de Inelegibilidades	4	2,8
Irregularidades no registro de candidatura	3	2,1
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Considerando o quadro normativo dos processos eleitorais no Brasil e as próprias definições dadas nos acórdãos dos processos estudados, o Quadro 10 expõe o perfil de quais as principais alegações legais que chegaram à Justiça Eleitoral no período estudado. Trabalhou-se com nove categorias para classificar o tipo de alegação, ou seja, o motivo da denúncia. O perfil das alegações legais demonstra que a captação ilícita de sufrágio é o principal motivo para questionamento de mandatos e candidaturas no âmbito do TRE-RS.

As ocorrências que dizem respeito a questionamentos de condutas vedadas a

---

configuração do ilícito previsto no artigo 41-A da Lei das Eleições requer prova robusta e estreme de dúvida da ocorrência dos atos abusivos” (PROCESSO RE 2744-62/2009, Arroio do Tigre, p. 12). “Sem prova robusta e inconcussa dos fatos ilícitos imputados aos agentes, descabe o proferimento de decisão judicial de conteúdo condenatório” (AIJE 207, Bagé, p. 05).

agente público e contas reprovadas pelo Tribunal de Contas em gestões anteriores foram responsáveis por quase um quarto ( $21,7\% + 2,8\% = 24,5\%$ ) dos processos que chegaram ao TRE – RS. O interessante dos processos envolvendo estes dois pontos é que o questionamento recai sobre os competidores que já ocuparam funções públicas anteriormente, ou seja, políticos com experiência no Poder Executivo Municipal.

A denominação de abuso de poder político e econômico, com base no texto constitucional, envolve classificações mais amplas e pareceu inicialmente um problema para classificar o tipo de alegações, pois se tornou difícil à categorização de quais seriam consideradas abuso de poder político e econômico e quais não seriam. Porém, mais do que um problema na precisão da categorização, esse detalhe revela a amplitude de práticas que são consideradas ilícitas eleitoral. Há uma variedade muito grande de crimes eleitorais que foram apontados no processo com as denominações de abuso de poder político, econômico e de autoridade, como por exemplo: a utilização de maquinário público para realização de serviços em época de campanha, contratação de imprensa argentina para transmitir programas eleitorais em casos de município de fronteira, compra de remédios em quantidade muito superior a meses anteriores para distribuição em época de campanha, alocação de “apadrinhados” em funções públicas em troca de apoio político, utilização de influência política para alterar resultados de seleções, passar usuários do SUS à frente dos demais em filas de cirurgia ou de exames, entre outras coisas. Todos estes casos distintos foram enquadrados na variável de abuso de poder político, econômico e de autoridade.

E quando esses processos chegam ao TRE-RS em grau recursal, depois de terem sido julgados em decisões monocráticas pelos juízes das Zonas Eleitorais, qual é o comportamento do órgão colegiado em relação à sentença da instância inferior? Será que as decisões da Primeira Instância são mantidas ou são modificadas pelo Tribunal? Dados sobre essa questão estão apresentados no Quadro 11:

**Quadro 11 – Reações do TRE-RS em relação ao julgamento da Primeira Instância/Zona Eleitoral**

	N	Percentual
<b>Mantém Sentença</b>	110	<b>76,9</b>
<b>Mantém parcialmente a sentença</b>	8	<b>5,6</b>
<b>Modifica sentença</b>	22	<b>15,4</b>
<b>Aguardando julgamento</b>	3	<b>2,1</b>
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Como é possível observar no Quadro 11, o TRE-RS optou por manter a decisão da primeira instância em 76,9% dos processos, e manteve parcialmente a sentença, fazendo pequenas modificações, em 5,6% dos casos. A modificação parcial refere-se especialmente à alteração em valores de multas e extinção e/ou arquivamento de feitos, considerados sem fundamentação suficiente para seguirem em julgamento de mérito.

Observa-se que apenas 15,4% das decisões das Zonas Eleitorais foram reformadas pelo TRE. São decisões que na primeira instância gerariam a cassação do mandato, mas que acabam por não prosperar na instância superior, ou decisões que absolveram os réus na avaliação monocrática e que suscitaram diferente interpretação no julgamento do colegiado de juízes. Pode-se interpretar que os juízes não costumam modificar radicalmente as decisões tomadas pelo juiz da primeira instância, exceto quando a interpretação equivocada é muito gritante: por exemplo, no caso de Tuparendi, a Juíza Eleitoral da 42ª Zona Eleitoral, interpretou que o prefeito Itálico Cielo e o vice Darci Diniz fossem cassados e sua sentença determinava que assumisse imediatamente o segundo colocado, interpretação essa que teve reforma quando julgada pelo TRE, já que o vencedor das eleições não havia obtido mais de 50% dos votos, o que caracteriza Eleição Suplementar e não ascensão do segundo colocado.

Vislumbradas as características encontradas nos processos de cassação que chegaram ao TRE-RS referentes ao pleito eleitoral de 2008, passaremos a construir um

perfil dos municípios de onde partiram essas alegações, a fim de identificar se há algum tipo de padrão. O Quadro 12 apresenta os dados relativos ao porte dos municípios que foram cenários de tais processos:

**Quadro 12 – Porte do Município**

Porte do Município		
	N	Percentual
Pequeno Porte 1	103	72
Pequeno Porte 2	27	18,9
Médio Porte	9	6,3
Grande Porte	3	2,1
Metrópole	1	0,7
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2000), dados coletados pela autora;

A política local é uma constante e frequente porta de entrada à Justiça Eleitoral. A disputa político-partidária local é a que mais insere demandas na via judicial, devido ao número elevado de atores, entre candidatos a vereadores, prefeitos e vice-prefeitos nos mais de cinco mil municípios brasileiros. Sem sombra de dúvidas, a maioria das demandas que chegam à Justiça Eleitoral é oriunda de eleições municipais.

Segundo Marchetti e Cortez (2009), em estudo sobre a competição política nos tribunais tendo como cenário o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, o nível municipal ocupa lugar de destaque dentre os que mais acessam o órgão para resolver contenciosos eleitorais. Essa afirmação tem procedência numérica, já que o Brasil contabiliza 5.564 Prefeitos no Brasil (IBGE, 2006) e um total de 59.791 vereadores (a partir da aprovação do aumento do número de cadeiras para as Eleições Municipais de 2012). A massa dos atores políticos está no nível municipal e, por isso, é de se esperar sua presença mais frequente nessas ações judiciais.

Na mesma lógica, no nosso universo de pesquisa, a competição político-partidária perpassa o judiciário, tendo como principal porta de entrada as disputas pelo poder a nível municipal, considerando que no Rio Grande do Sul, segundo o IBGE (1996) há 496 municípios, sendo um dos estados brasileiros que mais possui tais

unidades federativas, perdendo apenas para o estado de Minas (853) e São Paulo (645). De acordo com os dados apresentados no quadro, os municípios de pequeno porte 1 são os protagonistas em termos de acessos à Justiça Eleitoral (72%), passando dos 90% se juntarmos os municípios de pequeno porte 1 e 2.

Os municípios de médio e grande porte são uma minoria no cenário, e há apenas uma metrópole, a capital Porto Alegre. Porém, essa tendência não quer dizer que municípios de pequeno porte são mais competitivos, possuem disputas mais acirradas e, por isso acessam mais a Justiça Eleitoral para resolução de seus conflitos, e sim, que é preciso olhar para o contexto, em que a grande maioria dos 496 municípios gaúchos é de pequeno porte, sendo os dados aqui encontrados proporcionais. Tendo vislumbrado as características dos municípios quanto ao porte, o Quadro 13 expõe as características quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal:

**Quadro 13 – Faixas de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**

	N	Percentual
De 0.600 a 0.800	97	67,8
De 0.801 a 0.900	46	31,9
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano - PNUD (2000), dados coletados e sistematizados pela autora;

Observa-se no quadro acima que o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios gaúchos que foram palco de algum tipo de conflito eleitoral levado a cabo nos tribunais é muito parecido. Conforme a classificação dada pelo PNUD, encontra-se a grande maioria deles na faixa de 0.701 a 0.800<sup>3</sup>, e uma boa parcela muito bem posicionada no *ranking* brasileiro, obtendo o índice entre 0.801 a 0.900. Cabe ressaltar que no Brasil as diferenças no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ocorrem de um estado para outro, ou melhor, de uma região para outra. Por exemplo, são gritantes as diferenças no IDHM de municípios do Sul em comparação com os do Norte ou Nordeste, mas dentro da mesma região eles tendem a apresentar certo padrão.

<sup>3</sup> O único caso de município em que o IDHM foi abaixo de 0.700 foi em Barros Cassal, que apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,695. Por esta razão, este único caso foi incluído na primeira faixa de visualização, de 0.700 a 0.800.

Observado o perfil a partir do IDHM dos municípios em questão, parte-se para o PIB *Per Capita* dos mesmos. No Quadro 14, encontram-se expostos esses dados:

**Quadro 14 – Faixas de PIB *Per Capita* dos Municípios**

	N	Percentual
Até R\$ 12.300,00	47	32,9
De R\$ 12.301,00 a R\$ 17.900,00	46	32,2
Mais de R\$ 17.901,00	50	35
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2009), dados sistematizados pela autora;

Para melhor visualizar os resultados, divide-se o valor do PIB *per capita* por faixas, classificando os municípios de até R\$ 12.300, em seguida, os municípios que apresentam um valor entre R\$ 12.301,00 até R\$ 17.900 e, por fim, municípios que apresentam seu PPC maior do que R\$ 17.900,00. Percebe-se que a semelhança existente entre os municípios no que tange o IDHM não se confirma no que se refere ao PPC. Municípios de até R\$ 12.300,00 representaram 32,9% dos casos, enquanto municípios que possuem PPC entre R\$ 12.301,00 a R\$ 17.900,00 aglutinaram 32,2% dos casos e, por fim, municípios com mais de R\$ 17.901,00 somaram 35% dos casos. No próximo Quadro, expõem-se os percentuais referentes ao número de partidos políticos presentes nos municípios:

### Quadro 15 – Número de partidos presentes nos municípios

Numero de Partidos no município		
	N	Percentual
De 5 a 10	83	58
De 11 a 15	31	21,7
Até 4	19	13,3
De 16 a 20	8	5,6
Mais de 20	2	1,4
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, dados coletados pela autora;

No Quadro 15, percebe-se que são maioria os municípios que possuem poucos partidos políticos registrados no TSE e com vigência ativa. A maioria deles tem entre 5 a 10 partidos políticos (58%), seguida de municípios que possuem de 11 a 15 partidos vigentes (21,7%), e logo depois, municípios que possuem até 4 partidos (13,3%). Municípios com mais de 16 partidos, somaram apenas 7% dos casos. Esses dados correspondem ao fato da maioria dos municípios serem pequenos, abrangendo um eleitorado diminuto. No Quadro 16, expõem-se os dados referentes aos Orçamentos dos municípios no ano de 2011.

### Quadro 16 – Orçamentos Municipais

	N	Percentual
Menor que 10 milhões	29	20,3
De 10 a 20 milhões	54	37,8
De 20 a 30 milhões	15	10,5
De 30 a 50 milhões	24	16,8
De 50 a 100 milhões	12	8,4
Mais de 100 milhões	9	6,3
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Orçamento Municipal referente a 2008, dados coletados pela autora;

Como já afirmado, o fato da maioria dos municípios serem de pequeno porte leva a ocorrência de menos partidos vigentes no cenário, e induz também a existência de Orçamentos Municipais menores em termos de valores. Há uma disparidade elucidativa entre os municípios de grande e de pequeno porte com relação aos orçamentos que dispõem para aplicar, sendo que a maioria deles possui orçamentos franciscanos para dar conta de suas obrigações como governo, enquanto uma pequena parcela possui um montante vultoso de recursos.

Tendo construído brevemente um perfil das características dos processos estudados quanto à principal via de acesso, motivo da denúncia, principais atores que buscam a Justiça Eleitoral, perfil ideológico do denunciante/denunciado, característica das provas apresentadas, e a reação do TRE-RS em relação à decisão tomada em primeira instância, e também um perfil dos municípios que foram cenários destes processos, apresentam-se no Quadro 17, os resultados predominantes destes processos:

**Quadro 17 – Resultado dos processos de cassação referentes às eleições de 2008 no Rio Grande do Sul**

	N	Percentual
<b>Cassação do Mandato</b>	12	<b>8,7</b>
<b>Multa</b>	5	<b>3,6</b>
<b>Absolvição</b>	102	<b>73,9</b>
<b>Arquivamento ou Extinção</b>	19	<b>13,8</b>
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Ao visualizar o Quadro 17, o qual expõe os resultados dos processos de cassação referentes às Eleições Municipais de 2008 no Rio Grande do Sul, consideram-se duas frentes de possíveis efeitos das decisões judiciais para a competição política local. O primeiro é dar fundamento às alegações legais dos adversários ou do Ministério Público e cassar o mandato, que pode ter dois desfechos distintos, (1) a ascensão do segundo colocado ou (2) a realização de Eleições

Suplementares, sendo que o segundo julga que as alegações produzidas e o conjunto probatório apresentado não foram suficientes, eram infundados ou não caracterizariam uma situação grave o suficiente para justificar a aplicação das penalidades máximas, o que tende a resultar em (1) multa, (2) absolvição ou (3) extinção/arquivamento.

Nos casos em que o resultado foi absolvição ou arquivamento, interpreta-se que os argumentos dos requerentes não prosperaram perante a avaliação dos magistrados, e quando o mandato é cassado, significa que as alegações legais contra os requeridos foram acatadas. Em casos específicos cabe a aplicação da multa. Quando se detém aos efeitos das decisões judiciais, nota-se que o TRE-RS decidiu pela cassação de apenas 8,7% dos denunciados, e a 3,6% coube à aplicação de multa. A maioria dos eleitos que teve seus mandatos questionados na justiça manteve-o, seja pela absolvição – 73,9% - ou pelo arquivamento ou extinção do feito - 13,8%. Numa primeira análise, poder-se-ia dizer que o aumento na procura pelo Poder Judiciário no Rio Grande do Sul para resolução de contenciosos eleitorais não surtiu efeitos. Mas, essa análise seria superficial e focada demasiadamente no resultado. Como já dito, a ideia deste trabalho não é olhar apenas para o resultado final das decisões dos tribunais, isto é para verificação da existência ou não da judicialização da competição política.

O intuito desta pesquisa é ir mais fundo e perguntar: quais seriam os efeitos dessas decisões judiciais? Será que o fato do tribunal intervir incisivamente em apenas uma pequena parcela dos municípios permite a interpretação de que seus efeitos são irrisórios para a competição política local? O trabalho parte da premissa de que apesar da decisão não ser a penalidade máxima, a possibilidade de realizar tal provocação judicial, o precedente de alguns casos julgados positivamente já surtem efeitos significativos e que precisam ser considerados no âmbito da competição política local. São essas abordagens que se procura desenvolver no próximo item, onde se analisa o cruzamento entre as variáveis independentes com a variável dependente – o resultado do processo – na tentativa de identificar alguma relação de influência dos diversos fatores enumerados na decisão final do TRE-RS, com objetivo de melhorar esta análise inicial com base no perfil encontrado nos processos e nos municípios em questão.

## 2.1 Análise do resultado dos processos mediante a possível influência de fatores

A ideia não é olhar apenas para a decisão final dos magistrados em relação aos processos, mas também para uma série de fatores que podem influenciar o comportamento dos tribunais no julgamento dos mesmos. Para isso, realizou-se cruzamentos entre a variável dependente – o resultado do processo – e vários fatores que poderiam influenciar as decisões finais, elencados como variáveis independentes. A seguir, procede-se a análise desses cruzamentos, iniciando com o Quadro 15, que relaciona o resultado dos processos pelo perfil dos denunciantes:

**Tabela 01 – Análise do Resultado dos Processos pelo Perfil dos Denunciantes**

		% Resultado do processo					Total
		Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Arquivamento ou Extinção	Aguardando Julgamento	
Perfil dos Denunciantes	Candidato	0	3,4	55,2	31	3,4	29
	Partido	3,2	3,2	67,7	9,7	3,2	31
	Coligação	0	3,6	78,3	12	2,4	83
	MPE	3,4	6,9	58,6	10,3	6,9	29
	Muitos	0	0	3,2	0	0	1
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>143</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Percebe-se que, relacionando o resultado do processo com o perfil dos denunciantes, as cassações propriamente ditas ocorreram quando a denúncia foi orquestrada pelos Partidos Políticos envolvidos no Pleito ou pelo Ministério Público Eleitoral. No entanto, diante dos dados quantitativos, considera-se que as cassações são mais prováveis nesses casos, havendo, no entanto, esse protagonismo maior do que tange os órgãos partidários e o MPE.

Já a Tabela 02, procura apresentar a conexão entre o resultado final dos processos com o motivo da denúncia, ou seja, as alegações legais mais comuns:

**Tabela 02 – Análise do Resultado dos Processos pelo Motivo da Denúncia**

		Motivo da Denúncia%*									Total%
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Resultado dos processos	<b>Cassação do mandato</b>			8,3	8,3	16,7	41,7	16,7	8,3		100,0
	<b>Multa</b>	80,0	20,0								100,0
	<b>Absolvição</b>	22,5	3,9%	2,0	1,0	2,9	35,3	24,5	2,0	5,9	100,0
	<b>Arquivamento ou extinção</b>	21,1	10,5	5,3	5,3		26,3	15,8	5,3	10,5	100,0
	<b>Aguardando julgamento</b>						60,0	40,0			100,0
<b>Total</b>		21,7	4,9	2,8	2,1	3,5	34,3	22,4	2,8	5,6	100,0

\* Legenda: 1) Condutas vedadas a agente público; 2) Propaganda Irregular; 3) Irregularidades na prestação de contas; 4) Irregularidades no registro de candidatura; 5) Captação ilícita de recursos (caixa 2); 6) Captação ilícita de sufrágio; 7) Abuso de poder econômico, político e/ou de autoridade; 8) Inadequação à Lei de Inelegibilidades; 9) Mais de uma categoria de denúncia.

Fonte: TRE-RS, Dados coletados pela autora.

O motivo da denúncia é uma variável que engloba muitas categorias: condutas vedadas a agente público, propaganda irregular, irregularidade na prestação de contas, captação ilícita de recursos (caixa 2), captação ilícita de sufrágio (compra de votos), abuso de poder econômico, político ou de autoridade, inadequação à Lei das Inelegibilidades, e ainda, quando identificaram-se várias motivações num mesmo processo, integrou-se a opção de “mais de uma categoria de denúncia”.

Conforme os dados, a captação ilícita de sufrágio foi a alegação legal que mais ocasionou a cassação de mandato, em 41,7% dos casos, ou seja, cinco municípios. Essa categoria de denúncia está baseada no Ar. 41-A da Lei 9.540/97, porém, incluído pela Lei 9.840/99, que dispõe:

(...) constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Esse acréscimo de rigor da Justiça Eleitoral em relação à disseminada compra de votos pode ser explicado pela ampla mobilização da sociedade na aprovação da legislação que inclui essa prática como crime eleitoral passível de cassação, movimento este organizado por importantes órgãos como a CNBB, OAB, Associação dos Magistrados Brasileiros, etc. A comoção pública, portanto, pode ser acrescentada como

uma motivação a mais para julgar com maior rigor.

Percebe-se, no teor dos processos, que a Justiça Eleitoral tende a incidir com mais rigor sobre casos em que há contabilidade paralela à prestação de contas legal e em casos de captação ilícita de sufrágio, já que as duas categorias juntas somam mais da metade dos motivos das cassações. Desse modo, há possibilidade de indicar que a captação ilícita de recursos e de sufrágio constitui-se nas alegações legais que mais desembocam numa cassação de mandato, ou seja, que mais potencializam a chance de sucesso para o proponente.

Percebe-se que as condutas vedadas a agente público e propaganda irregular não provocaram nenhuma cassação, porém figuram entre os principais motivos de multa. Na verdade, essa relação já era esperada, pois na Lei 9.504/97, no capítulo “Da Propaganda Eleitoral em Geral”, cada possibilidade de propaganda irregular já especifica o valor respectivo da multa. Embora as possibilidades de enquadramento em propaganda irregular sejam várias, utilizaremos a do Art. 37, incluído pela Lei 11.300/2006, como exemplo mais frequente, ou seja, a fixação de propaganda (placas, pichação, inscrição a tinta, estandartes, faixas e assemelhados) em bens públicos ou de uso comum (postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, pontes, etc.), especifica a restauração do bem e a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Este padrão encontra-se em, praticamente, todos os artigos da lei que tratam de propaganda irregular.

Observa-se que em muitos processos os adversários questionaram a divulgação de atividades da administração pública, e tentaram ligar essa divulgação ao apelo pelo voto. Porém, esse tipo de divulgação quando não refere em sentido explícito o pedido de voto a um candidato, partido ou coligação, não se inclui dentre as condutas vedadas previstas no Art. 73 da Lei 9.504/1997.

Da mesma forma, a Lei 9.504/97, no capítulo “Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais”, em seu Artigo 73, estabelece as condutas proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, e em seu § 5º que “o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do

diploma”. Da mesma forma que a propaganda irregular, cada infração correspondente à conduta vedada é estabelecida também a possibilidade de multa, que é duplicada a cada reincidência.

A irregularidade na prestação de contas não está se referindo, no único caso em que gerou a cassação do mandato (Barros Cassal<sup>4</sup>) à prestação de contas que o candidato obrigatoriamente precisa realizar durante o período de eleições, e sim, à desaprovação de contas de agentes públicos enquanto ocupantes de cargos públicos em outros períodos. Essa categoria está ligada à Lei da Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), ou seja, diz respeito a gestores que tiveram suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas.

A Inadequação à Lei das Inelegibilidades, presente também em um dos casos de cassações de mandato (São Sepé<sup>5</sup>, no caso da cassação do vice-prefeito da cidade), é uma categoria que se refere aos dispositivos da Lei 64/90. Sabe-se que o marco legal das eleições no Brasil é bastante rígido quanto à entrada de candidatos no que Marchetti e Cortez (2008) chamam de mercado eleitoral. Um cidadão pode preencher todos os requisitos para a elegibilidade, porém, estar enquadrado em algum requisito de inelegibilidade, o que impossibilita o seu registro de candidatura.

Para elucidar essa afirmação, cita-se Moreira Alves (1976):

Pressupostos de elegibilidade são requisitos que se devem preencher para que se possa concorrer a eleições. Assim, estar no gozo de direitos políticos, ser alistado como eleitor, estar filiado a partido político, ter sido escolhido como candidato do Partido a que se acha filiado, haver sido registrado, pela Justiça Eleitoral, como candidato por esse Partido. Já as inelegibilidades são impedimentos que, se não afastados por quem preencha os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer a eleições, ou - se supervenientes ao registro ou se de natureza constitucional - servem de fundamento à impugnação de sua diplomação, se eleito. Não podem eleger-se, por exemplo, os que participam de organização cujo programa ou ação contraria o regime democrático; os declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis; os que tiverem seus bens confiscados por enriquecimento ilícito. Portanto, para que alguém possa ser eleito precisa preencher pressupostos de elegibilidade (requisito positivo) e não incidir em impedimentos (requisito negativo). Quem não reunir essas duas espécies de requisitos - o positivo (preenchimento de pressupostos) e o negativo (não incidência em impedimentos) - não pode concorrer a cargo eletivo (p. 228).

<sup>4</sup> Prefeito eleito de Barros Cassal é cassado pelo TSE. Jornal Zero Hora, de 05/11/2008 <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/11/prefeito-eleito-de-barros-cassal-e-cassado-pelo-tse-2282577.html>>

<sup>5</sup> Vice-prefeito de São Sepé é cassado pelo TRE. Jornal Zero Hora, 16/04/2009. <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2009/04/vice-prefeito-de-sao-sepe-e-cassado-pelo-tre-2478756.html>>

Em suma, é vedado a este cidadão participar do pleito como competidor. Nos casos em questão, teoricamente, esses candidatos conseguiram obter seu registro de candidatura e tiveram os mesmos questionados por adversários no mesmo pleito ou pelo Ministério Público Eleitoral.

Uma boa parte dos processos analisados referia como alegação legal o abuso de poder econômico, político e/ou de autoridade, que aparece no decorrer do trabalho como motivação responsável por dois dos casos de cassações de mandato. Inicialmente, pensou-se ser um problema analítico essa classificação extremamente ampla, dada às motivações de denúncia nos processos em questão. Porém, mais do que um simples problema de análise, percebe-se que a classificação de denúncias com essa denominação revela a amplitude dos tipos de alegações legais que chegam ao TRE-RS, enquadrando-se em diversos dispositivos legais e, por isso merece ser considerada. No marco legal, tais práticas estão previstas no Art. 237 do Código Eleitoral, que dispõe que “a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

Em relação a isso, na própria Constituição Federal, Art.14, § 10, encontra-se estabelecido que qualquer eleitor ou ator político legitimado pode pedir abertura de uma investigação por abuso de poder político, econômico e/ou de autoridade, dispositivo legal corroborado pelo Art. 262, IV do Código Eleitoral. Os dois estabelecem, respectivamente, as Ações de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e Recurso contra Expedição de Diploma (Rced).

À primeira vista, esta variável pode parecer confusa por englobar os conceitos de poder político, econômico e de autoridade como coisas distintas, quando na prática, esses tipos de desvios acabam se entrelaçando, passando a ser muito difícil separar totalmente uma compreensão da outra. O abuso de poder econômico, corrupção ou fraude encontra-se disposto no texto constitucional, que não menciona o abuso de poder político. Porém, os tribunais passaram a admitir o enlace desses três conceitos entendendo que se o abuso de poder político constituir em conduta que caracterize abuso de poder econômico ou corrupção, as vias de acesso à Justiça são as mesmas supracitadas (Respe n. 28.040-BA, rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 1º.07.2008).

Já a prática de captação ilícita de recursos, prevista no Art. 30-A da Lei 9.504/97, em redação dada pela Lei nº 12.034/2009, conhecida popularmente como Caixa 2, foi uma das alegações legais que mais desencadeou intervenções da Justiça Eleitoral, cassando os mandatos questionados em juízo em dois casos. Segundo a legislação, “qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, a pedir a abertura de investigação judicial eleitoral para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos”. Basicamente, trata-se de omissão, na prestação de contas, de despesas de campanha, caracterizando contabilidade paralela conhecida como “caixa dois”.

A prática, consubstanciada basicamente na omissão de despesas eleitorais na prestação de contas de campanha, uma forma de receber doações de campanha ilegais e aplicar esses recursos de modo a não precisar declará-los, sem passar pela conta bancária oficial das eleições. Conforme o § 2º do Artigo supracitado, em redação dada pela Lei 11.300/2006, se “comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado”.

Nessa linha, teria o perfil político-ideológico do denunciante alguma relação com o resultado final do processo? É este cruzamento que se observa na Tabela 03:

**Tabela 03 – Análise do Resultado do Processo pelo Perfil Político-Ideológico do Denunciante**

		% Resultado do Processo				
		Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Arquivamento ou Extinção	Total
Perfil Político-Ideológico do Denunciante	Esquerda	5,7	1,9	81,1	11,3	53
	Direita	6,3	6,3	75	12,5	32
	Centro	0	0	77,8	22,2	9
	Isento	17,2	6,9	65,5	10,3	29
	Mesclado	11,1	5,6	61,1	22,2	18
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	<b>138<sup>6</sup></b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Em relação ao perfil ideológico dos denunciante, apresentam-se com maior incidência nos resultados favoráveis à cassação dos mandatos, o Ministério Público Eleitoral (17,2%), classificado como isento, por não representar nenhuma sigla partidária e, por isso, não ostentar ideologias pré-definidas. A direita aparece logo em seguida (6,3%), com uma margem muito parecida com a esquerda (5,7%). Foram consideradas também mescladas (11,1%), as coligações que possuem uma composição partidária bastante heterogênea incluindo partidos de esquerda e de direita. As multas, por sua vez, tiveram margem de incidência bastante semelhante, sendo que ocorreram mais em processos cujas denúncias vieram do MPE. Da mesma forma, as absolvições também apresentaram percentuais parecidos, sendo que, ocorreram em maior número nos casos em que a denúncia foi feita pela esquerda (81,1%). Os arquivamentos e extinções, da mesma forma, apresentaram percentuais parecidos no que tange o campo ideológico de quem provocou a ação da justiça, ficando empatados os denunciante de centro e as coligações mescladas, ambos com 22,2%.

<sup>6</sup> Estudamos 143 municípios com processos relativos à cassação de mandato de prefeitos e vice-prefeitos, no entanto, no momento da quantificação da pesquisa, 05 deles permaneciam aguardando resultado. Como nossa variável dependente é justamente o resultado, optamos por retirar esses municípios dos cruzamentos, permanecendo assim um N de 138 casos.

De acordo com tais dados, não é possível aferir que o campo ideológico do denunciante tenha alguma influência sobre o resultado do processo de cassação, sendo aqui apresentados os dados como meramente ilustrativos. Por outro lado, o perfil político-ideológico dos denunciados teria alguma influência no resultado dos processos? É essa a relação que a Tabela 04 apresenta.

**Tabela 04 – Análise do Resultado dos Processos pelo Perfil Político-Ideológico dos Denunciados**

		% Resultado do Processo			
		Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Arquivamento ou Extinção
Perfil Político-Ideológico do Denunciado	Mesclado	0	0	33,33	66,7
	Centro	0	0	100	0
	Direita	13,7	0	74,5	11,8
	Esquerda	6,3	6,3	73,4	13,9
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>102</b>	<b>19</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

A partir do quadro acima, percebe-se que prefeitos e vice-prefeitos que representam o Centro do campo político-ideológico, e possuíam coligações bastante mescladas, não tiveram mandatos cassados. A esquerda representou 6,3% das cassações de mandato, mas a maior parte dos casos que finalizaram com a punição máxima foram prefeitos representantes da direita, com 13,7%. As multas ocorreram todas com relação a casos onde o denunciado pertencia à esquerda do espectro político (6,3%), e no que se refere às absolvições, há vários casos tanto na direita, na esquerda, como no centro. Já os arquivamentos de processo foram mais frequentes quando o campo político do denunciado era o Centro. Assim, como no quadro anterior, os números revelados não apontam para qualquer influência do campo político-ideológico do denunciado no resultado do processo de cassação. Deste modo, os tribunais, aparentemente, não são influenciados por questões relacionadas à divisão de campos ideológicos.

A decisão tomada na primeira instância - a Zona Eleitoral onde o processo teve

origem - influencia de alguma forma a decisão final do TRE? É o que se busca compreender com a Tabela 05.

**Tabela 05 – Análise do Resultado dos Processos pela Reação do TRE-RS à Decisão da Primeira Instância**

		% Resultado do Processo				
		Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Arquivamento ou Extinção	Total
Reação do TRE-RS em relação à Decisão da Primeira Instância	Mantém Sentença	6,5	1,9	79,6	12	108
	Mantém parcialmente a sentença	28,6	42,9	0	28,6	7
	Modifica sentença	13,6	0	72,7	13,6	22
	Aguardando Julgamento	0	0	0	100	1
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	<b>138</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Percebe-se que aconteceram mais cassações de mandato (28,6%) em situações em que o TRE manteve parcialmente a decisão da primeira instância. Em 13,6% dos casos de cassação de mandato, a sentença foi modificada pelo TRE e em outros 6,5% foi mantida a sentença da Zona Eleitoral de origem do processo. As multas ocorreram em esmagadora maioria em casos que o Tribunal manteve parcialmente a sentença (42,9%), ou seja, reformulou-a em alguns detalhes. De acordo com os processos, a maioria dos casos que resultaram em multa foi reformada, pois a sentença da primeira instância condenava à perda de mandato e novas eleições, mas com base em argumentos e conjuntos probatórios frágeis.

Já as absolvições tiveram percentuais muito parecidos entre a manutenção das sentenças tal qual como vieram da primeira instância (79,6%) e a reformulação total das mesmas (72,7%). O arquivamento de processos também se deu em casos onde a Justiça reformulou parcialmente a decisão da primeira instância (28,6%).

A relação causal entre os resultados dos processos de cassação e a variável de reação do TRE em contrapartida à sentença da Zona Eleitoral, não pode ser

comprovada com base nesses casos. Porém, um dado interessante salta aos olhos: as cassações ocorrem em maior número nos casos em que o TRE concorda com a primeira instância, ainda que parcialmente. As reformas das sentenças, geralmente dão conta de erros de interpretação da jurisprudência cometidos pelos juízes eleitorais da primeira instância, como por exemplo, decretar novas eleições em municípios onde o candidato eleito atingiu menos de 50% dos votos válidos (caso em que assume o segundo colocado), ou ainda, dar posse ao segundo colocado no pleito em municípios onde o ganhador alcançou mais de 50% dos votos válidos (caso em que se decretam novas eleições). Em ambos os casos, muda-se a providência tomada em relação ao fato, mas não se modifica o fato do prefeito e vice-prefeito eleitos perderem seus mandatos eletivos.

O porte do município tem alguma influência no resultado final do processo? A tabela 06 nos apresenta o seguinte panorama.

**Tabela 06 – Análise do Resultado dos Processos pelo Porte do Município**

		% Resultado do Processo				Total
		Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Aguardando Julgamento	
Porte do Município	Pequeno Porte 1	11,2	3,1	71,4	14,3	98
	Pequeno Porte 2	3,7	3,7	81,5	11,1	27
	Médio Porte	0	11,1	77,8	11,1	9
	Grande Porte	0	0	66,7	33,33	3
	Metrópole	0	0	100	0	1
Total		12	5	102	19	138

Fonte: IBGE (2000), dados coletados pela autora;

Não se pode afirmar com precisão até que ponto o porte do município traz influências no resultado final de um processo de cassação. Os dados acima mostram que não ocorreram cassações em municípios de médio e grande porte, tampouco em metrópoles. Porém, é preciso observar que a grande maioria dos processos partiu de municípios de pequeno porte e, portanto, essa é uma relação proporcional que pode ser

constatada no que tange os percentuais de absolvição encontrados nos municípios de pequeno porte - 71,4% - e nos de médio e grande porte - 77,8% e 66,7%, respectivamente. Ou seja, os percentuais de absolvição entre eles são muito próximos. Assim, para poder dizer que há relação com o porte do município, na medida em que as cassações se concentram nos municípios menores, seria necessário que não ocorressem absolvições nos mesmos, o que não é o caso.

Dessa forma, é possível dizer que a Justiça Eleitoral, nesses casos, decidiu pela cassação em municípios de pequeno porte, mas não quer dizer que ela só interfira desse modo nesses casos.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal representa alguma relação de influência no que tange o resultado do processo? A esse respeito, a Tabela 07 mostra a realidade.

**Tabela 07 – Análise do Resultado dos processos pelas Faixas de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**

	% Resultado do processo				
	Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Arquivamento ou Extinção	Total
Faixas de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal					
De 0,600 a 0,700*	100*	0	0	0	1
De 0,701 a 0,800	6,6	2,2	75,8	15,4	91
De 0,801 a 0,900	10,9	6,5	71,7	13,8	46
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	<b>138</b>

Fonte: TRE-RS; PNUD (2000), dados coletados pela autora;

\* Há apenas um município no Rio Grande do Sul, contemplado por esta pesquisa que possui IDHM menor de 0.700, que é o caso de Barros Cassal, que possui índice de 0,695. Embora para fins estatísticos o caso seja irrisório, nessa avaliação ele será mantido justamente porque esta cidade foi alvo de uma cassação de mandato e eleição suplementar.

Quando se trata do IDHM, o quadro mostra que os dados possuem alguma relação, ainda que tímida, com o resultado do processo. Os dados acima demonstram que aconteceram mais cassações e multas em municípios mais desenvolvidos (10,9% das cassações e 6,5% das multas). Nesse sentido, poderia haver maior cobrança pela

atuação da Justiça Eleitoral em casos polêmicos naquelas determinadas conjunturas, o que impulsionaria uma maior segurança desta em intervir com maior rigidez. Porém, essas são todas as conjecturas que precisariam ser comprovadas pela inserção de uma variável de participação e/ou de cultura política que, no momento, não se tem disponibilidade nesses contextos em particular.

A existência de poucos ou de muitos partidos no cenário municipal pode ter algum impacto no resultado do processo? A tabela 08 procura identificar se existe tal influência.

**Tabela 08 – Análise do Resultado dos Processos pelo número de partidos presente no município**

		Resultado do Processo				
		Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Arquivamento ou Extinção	Total
Número de partidos presentes no município	Até 4	11,1	5,6	72,2	11,1	18
	De 5 a 10	11,4	2,5	72,2	13,9	79
	De 11 a 15	3,2	3,2	83,9	9,7	31
	De 16 a 20	0	12,5	50	37,5	8
	Mais de 20	0	0	100	0	2
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	<b>138</b>

Fonte: TRE-RS; TSE; dados coletados pela autora;

Conforme se observa na Tabela 05, as cassações de mandato e as multas, ou seja, casos de processos em que alguma punição foi aplicada ocorreram em municípios com menor número de partidos políticos vigentes. Todas as cassações ocorreram em municípios com, no máximo, 15 partidos, e a maioria, numa faixa de até 10 partidos políticos registrados no município. Essa situação pode estar ligada, não a situação de haver poucos partidos registrados, e sim, pelo fato deste cenário oportunizar uma maior incidência de polarização das eleições. Não ocorreram cassações em municípios com muitos partidos, que pode ter a ver com o fato de eleições polarizadas serem mais raras em cenários políticos com uma diversidade maior.

Já a Renda *per capita* e o Orçamento Municipal participaram do levantamento de

variáveis independentes quanto ao resultado do processo, porém suas relações não apresentaram valores significativos a ponto de merecerem atenção nesse espaço do trabalho. Nas intenções da pesquisa, havia uma tentativa de provar que os pequenos municípios têm um diferente tipo de processo de corrupção em relação aos grandes, mas percebe-se com os dados analisados, que a margem percentual é irrisória, proporcionalmente, indicando que não há grande variação.

Teria, então, o caráter predominante da prova, influência no resultado final do processo? A seguir, na Tabela 09, testa-se essa possibilidade.

**Tabela 09 – Análise do Resultado dos processos pelo Tipo de Prova Apresentada**

		Tipo de Prova					Total
		Documental	Testemunhal	Audiovisual	Mais de um tipo de prova	Não informado	
% Resultado do processo	Cassação do Mandato	14,3	2,8	8,5	0	0	12
	Multa	10,2	1,4	2,1	0	0	5
	Absolvição	63,3	80,6	76,6	66,7	0	102
	Arquivamento ou Extinção	12,2	15,3	12,8	33,3	100	19
	<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>72</b>	<b>47</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>138</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Com base nos dados acima apresentados, não é possível afirmar que exista um tipo de prova capaz de ser mais eficiente para produzir uma cassação de mandato. Porém, os casos são sugestivos, no que tange à prova apresentada pelo requerente. Os processos que tiveram em seus autos provas exclusivamente testemunhais, obtiveram sucesso – a cassação do mandato questionado – em apenas 2,8% dos casos, em contrapartida, geraram 80,6% das absolvições e 15,3% dos arquivamentos. Isso é indicativo de que conjuntos probatórios baseados, predominantemente, em testemunhos orais são considerados frágeis e inconsistentes. Dessa forma, a prova testemunhal é menos potente para demonstrar, em qualquer das alegações legais, a prática da conduta imputada ao requerido.

Sendo assim, quando a prova oral judicializada vem formada por declarações de pessoas comprometidas com agremiações partidárias adversárias e sem qualquer prova material (documental ou audiovisual) consistente, filiada a esses testemunhos, o colegiado não tende a formar convencimento e certeza quanto à prática ilícita em questão que, na maioria dos casos, é a compra de votos. Um parco acervo probatório acaba por indicar que a vontade popular obtida no resultado das urnas deve prevalecer.

Quando a prova é documental, 14% dos processos acabam em cassação e 10% em multa. Na mesma lógica que a análise das provas testemunhais, pode-se dizer que o acervo, predominantemente, documental é menos suscetível a distorções, e conduzem a uma conclusão mais segura da prática ilícita. Sendo assim, há maior chance do processo prosperar no objetivo do requerente quando tal acusação é confrontada por um conjunto de provas seguro e robusto.

Seria de se esperar que as provas audiovisuais – fotografias, gravações, filmagens – por reproduzirem com fidelidade o momento da tentativa ou da prática ilícita, fossem responsáveis por um número maior de cassações de mandato. Porém, embora muitos requerentes tenham usado desse artifício, na maioria dos casos a Justiça Eleitoral considera a nulidade da prova, ou seja, gravações e filmagens feitas de forma arbitrária e unilateral, sem autorização judicial, ofendendo assim os princípios da Constituição Federal.

E quando as disputas são ou não polarizadas, pode-se esperar uma padronização das decisões conforme esta característica? Dessa indagação trata-se na Tabela 10.

## Municipais

Polarização das eleições	% Resultado do Processo				
	Cassação do Mandato	Multa	Absolvição	Arquivamento ou Extinção	Total
Sim	75	60	53,9	52,6	77
Não	25	40	46,1	47,4	61
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	<b>138</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

A variável que corresponde à polarização nas eleições municipais foi inserida a partir da suposição de que seria importante para o conjunto do trabalho, do ponto de vista empírico, no sentido de exercer algum tipo de influência no resultado do processo de cassação. Inicialmente, esbarrou-se na questão de como categorizar se uma disputa é ou não é polarizada, a partir de critérios práticos e não ideológicos. Para isso, optou-se por analisar os resultados das eleições, a partir do percentual e diferença dos votos entre os candidatos competidores naquele pleito.

Percebe-se que 75% das cassações ocorreram em municípios cujas eleições, segundo este critério, foram consideradas polarizadas, e apenas 25% em municípios com eleições não polarizadas. Assim, observa-se que a polarização das eleições é uma característica que propicia um ambiente de maior competitividade, gerando acirramento entre os competidores, que buscam a ferramenta judicial para resolução dos seus conflitos.

O fato que se destaca é que a chance de um processo judicial, envolvendo a competição eleitoral prosperar na Justiça Eleitoral é muito alta. Prosperar, não no sentido de alcançar a penalidade máxima, mas sim, de ir galgando instâncias, saindo da Zona Eleitoral, perpassando o Tribunal Regional Eleitoral e chegando ao último grau recursal no Tribunal Superior Eleitoral. Mesmo com a baixa intervenção em termos de efetiva cassação, há uma possibilidade de resultado positivo para aquele que inicia o processo. As expectativas elevadas de sucesso em combater um oponente político na arena judicial explicam por quais razões estes recorrem com tanta frequência à Justiça Eleitoral. Em outras palavras, embora a chance de um processo envolvendo um pleito

eleitoral prosperar em seu mérito seja relativamente pequena, os atores políticos tendem a considerar simplesmente a existência dessa chance. A simples possibilidade real de alterar o resultado desfavorável já é por si só, um incentivo bastante atraente para que os atores políticos ingressem nos tribunais contra seus adversários.

É a existência real dessa chance, ainda que, proporcionalmente, tímida em relação ao número de processos resultantes em absolvição e arquivamento, que provoca a alteração na dinâmica da competição local, e não a margem de resultados incisivos dos processos já julgados. Os dados trabalhados neste capítulo são a evidência disso, afinal, dos 143 municípios palco de processos de cassação, apenas 12 deles realmente atingiram o resultado da perda do mandato dos prefeitos e vice-prefeitos e 5 resultaram em multa (vide Quadro 17) .

Portanto, a judicialização da política se dá no momento da criação da regra, que vai possibilitar a uma gama vasta de atores políticos o acesso à Justiça Eleitoral na resolução de conflitos provenientes dos pleitos. Não parece exagerado afirmar que a mera possibilidade de desestabilizar a candidatura do oponente já significa um atrativo para o ingresso dos tribunais. Porém, o acontecimento de um caso concreto que abra o precedente de chance real de cassação, operacionaliza uma mudança no comportamento político local. Para fundamentar essa afirmação, utiliza-se como referência o trabalho de Marchetti e Cortez, o qual estudou as intervenções nos registros de candidatura e cassações de mandato baseando-se nas decisões do TSE, que concluem: “Não achamos exagerado afirmar que as chances de combater um oponente político-partidário na arena judicial com um resultado positivo para aquele que inicia o processo, são bastante elevadas. O que poderia explicar o porquê dos atores políticos recorrerem com frequência a esta arena” (2009b, s/p). Com base na análise dos RESPES<sup>7</sup> num período de 1990-1998, os autores acreditam que “1) a via judicial é mais um dos mecanismos utilizados pelos partidos políticos na competição eleitoral e 2) o controle do mercado eleitoral pela Justiça Eleitoral começa nos municípios”.

Neste trabalho, considerando os dados no que tange os resultados dos processos, percebe-se que o TRE teve uma efetiva intervenção na minoria dos casos

---

<sup>7</sup> Recurso Especial Eleitoral, a principal via de acesso ao TSE.

analisados, efetivamente, cassando mandatos e instituindo novas eleições, ou determinando a ascensão do segundo colocado. Então, a primeira interpretação poderia ser que não há uma judicialização da política porque o comportamento do TRE-RS é moderado e intervém efetivamente na minoria dos casos, aplicando apenas multas leves, arquivando ou absolvendo os requeridos na maioria dos processos.

Porém, como não centramos nossa análise no resultado final do processo, pode-se dizer que o fato de 143 dos 496 municípios do Rio Grande do Sul, 34% terem seus pleitos revisados pelo Tribunal Regional Eleitoral em uma eleição sugere que a abertura desse espaço dentro da Justiça Eleitoral tem modificado sensivelmente a dinâmica da competição política local. Acrescenta-se ainda o fato de não terem sido analisados processos que envolvem os candidatos e/ou eleitos para o Poder Legislativo, e somente aqueles que chegaram ao conhecimento do TRE, excluindo aqueles que foram extintos já em sua origem, ou seja, a Zona Eleitoral, o que certamente incluiria vários outros municípios do Rio Grande do Sul.

Diante das dificuldades operacionais para buscar dados referentes aos pleitos municipais de 2000 e 2004, consegue-se levantar somente o número de municípios onde teve processo de cassação e ao resultado do processo. Nas eleições municipais de 2000, foram apenas 19 (dezenove) municípios onde os pleitos para cargos majoritários sofreram algum tipo de revisão pelo tribunal, e destes, apenas resultaram condenações leves (multas) e nenhuma cassação de mandato, sendo que não ocorreram Eleições Suplementares. A Eleição Suplementar ocorrida no município de Novo Hamburgo, foi a primeira a ser realizada já com o entendimento jurisprudencial provocado pela edição da Lei 9.504/97. Anteriormente, havia a previsão de Eleições Suplementares, mas, no entanto, por haver divergências quanto à questão da anulação ou não dos votos, a medida adotada era diversa. Dessa forma, o TRE-RS não dispõe de registros de Eleições Suplementares no período anterior a 2004.

No entanto, nas eleições municipais de 2004, houve um aumento significativo da procura pela Justiça Eleitoral para resolução de contenciosos eleitorais: foram 146 municípios – infelizmente o TRE-RS não disponibilizou as estatísticas dos resultados em relação à multa, absolvição e arquivamento para que fosse possível mensurar quais resultaram em algum tipo de condenação/punição, mas neste pleito, ocorreram 7 (sete)

eleições suplementares, a saber, nos municípios de Novo Hamburgo, Triunfo, Sentinela do Sul, Ajuricaba, Tucunduva, Campo Novo e Pouso Novo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que nas eleições municipais de 2000, apenas três anos depois da promulgação da Lei das Eleições (9.504/97) e um ano depois da Lei que inseriu a captação ilícita de sufrágio (Lei 9.840/99), a informação sobre os dispositivos legais ainda não era tão difundida, e os atores políticos ainda não consideravam esta como uma estratégia de competição política. Porém, na eleição de 2004, os processos aumentaram potencialmente em relação à eleição anterior, o que comprova que a utilização desse instrumento pelos competidores começa a ser mais comum, devido à própria difusão da informação e do acesso à Justiça Eleitoral. Nesse ano, ocorreram alguns casos de cassação de mandatos e diplomas, que ganharam uma repercussão pública maior com a determinação de eleições suplementares. A partir disso, supõe-se que esses dispositivos passaram a chamar atenção dos atores políticos, como uma forma de interferir no resultado eleitoral por meio de outra via que não fosse a usual competição pelo voto.

Os atores políticos se voltam então para essa possibilidade e, portanto, o salto no número de processos e de municípios que foram palco dessas solicitações de revisão judicial dos resultados eleitorais, é uma consequência disso. Os competidores se deram conta que usando esses dispositivos, poderiam desestabilizar os candidatos adversários ou, ainda melhor, conseguir alterar resultados eleitorais desfavoráveis.

Sendo assim, essa é uma possível explicação para a crescente procura pela Justiça Eleitoral em relação a ações provenientes dos pleitos municipais, tendência essa que deverá ser comprovada nas próximas eleições, considerando ainda que foram inseridos novos dispositivos pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), que altera a Lei das Inelegibilidades e terá seus primeiros impactos nas eleições municipais de 2012.

A abertura de um processo contra o adversário é vista e elencada pelos competidores como uma das estratégias para vencer o pleito. Mesmo uma remota possibilidade de sucesso já sinaliza que esse processo desestabiliza a candidatura do oponente tornando-o um competidor mais frágil, desvia sua atenção para o processo e sua defesa tirando o foco da competição, e na melhor das hipóteses, pode tirá-lo do

jogo, ou mesmo alterar um resultado desfavorável de um pleito conseguindo a cassação do vencedor.

Essa hipótese máxima pode significar tanto a ascensão do segundo colocado, na maior parte dos casos o próprio proponente da ação – no caso de uma situação em que o vencedor não tenha atingido 50% dos votos válidos, ou ter uma nova oportunidade de disputa – no caso de determinação de uma Eleição Suplementar. De qualquer modo, essa possibilidade se apresenta como um atrativo aos competidores, na medida em que utilizá-la pode ter boas perspectivas de sucesso no jogo político. Isso só é possível porque o próprio marco legal que rege as ações da Justiça Eleitoral permite o acesso desses atores políticos em várias situações.

Isso pode ocasionar uma sobrecarga na Justiça Eleitoral, pois a gama de situações que podem levar a um processo é ampla, e os atores políticos legitimados a propor tais ações também são muitas. Assim, há uma infinidade de motivos que podem sustentar uma abertura de processo e merecer o devido tratamento jurídico, ainda que sejam frágeis seus fundamentos ou seu conjunto probatório.

Naturalmente, processos sem fundamento legal são analisados e extintos em sua origem, ou seja, a própria Zona Eleitoral, não chegando à análise do TRE, a segunda instância. Mas isso não significa que vários recursos não tenham sido empreendidos nesses processos. Como é possível verificar no quadro a seguir, com dados extraídos do MCCE (2009), o número de cassações de mandato no Brasil na primeira instância (Zona Eleitoral) foi muito maior do que na segunda instância (Tribunais Regionais):

#### **Quadro 18: Comparação entre Prefeitos Cassados em 1º e 2º Grau em Eleições de**

## 2000 a 2008.

Comparação entre prefeitos cassados em 1º e 2º Grau						
	2000		2004		2008	
	1º Grau	2º Grau	1º Grau	2º Grau	1º Grau	2º Grau
<b>Norte</b>	16	1	43	3	36	9
<b>Nordeste</b>	49	13	137	25	109	39
<b>Sudeste</b>	58	13	128	22	120	38
<b>Sul</b>	31	7	82	19	66	23
<b>Centro-Oeste</b>	24	6	41	2	48	10
<b>Brasil</b>	162	40	388	71	343	119

Fonte: Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral – MCCE, Dossiê Políticos cassados por corrupção eleitoral, 2009.

\*As cassações aplicadas a eleitos em 2008 ainda estão pendentes de confirmação.

Tentou-se obter a informação no TRE-RS quantos processos foram impetrados contra prefeitos e vice-prefeitos nas Zonas Eleitorais que não chegaram até julgamento no Tribunal, ou seja, foram objeto de decisão monocrática pelo próprio juiz eleitoral. Foi-nos informado que o sistema integrado de acompanhamento processual não estava interligado às Zonas Eleitorais à época solicitada. Assim, o acesso a esta informação somente poderia ser feita de forma individualizada junto aos próprios cartórios eleitorais, o que seria impossível no momento, levando em conta os recursos empenhados nessa pesquisa e considerando a existência de 173 Zonas Eleitorais no Rio Grande do Sul<sup>8</sup>.

Isso demonstra que em nível de competição política local, está brotando uma semente de não aceitação dos resultados eleitorais, e estão cada vez mais frequentes as tentativas por vezes frágeis e não embasadas em fundamentos contundentes, de anular o pleito e/ou modificar seu resultado.

A democracia é um regime que institucionaliza a incerteza, ou seja, os resultados não podem ser conhecidos de antemão (Pzeworski, 1994). Para Boix (2006), as eleições livres são como um jogo de cartas: são incertas, quanto aos seus resultados.

<sup>8</sup> Conforme pesquisa realizada por email realizada junto ao TRE-RS.

Antes da eleição, não é possível prever com certeza absoluta quem será o vencedor. O fato é que um dos competidores vencerá e os outros perdedores, devem esperar a próxima competição para tentar a sua vez: essa é a regra. Porém, não há nenhuma garantia que os perdedores respeitarão as regras estabelecidas. Claro que, num contexto macro, Boix está se referindo a golpes e instaurações de regimes autoritários.

Mas o raciocínio pode ser reduzido e aplicado no contexto local, sobre as atitudes do perdedor diante das derrotas. O perdedor pode tanto aceitar o resultado e reconhecer a derrota, ou seja, o derrotado de hoje espera para se tornar o vencedor de amanhã, ou pode contestar a eleição, tentando desestabilizar o vencedor e tomar o poder.

A legislação e o formato institucional brasileiro apresentam atualmente estabilidade política em relação ao regime democrático. Por isso, não se usa aqui os pressupostos de Boix (2006) para supor possíveis conspirações, revoluções, golpes, e sim, algumas estratégias mais “maquiadas” dos perdedores para tentar mudar o resultado do processo eleitoral. Para Boix (2006), o sucesso da democracia estável depende de que o ganhador e o perdedor (maioria e minoria) obedeçam ao resultado das eleições livres e periódicas. Por isso mesmo, quanto mais aprimoradas as instituições e órgãos que fiscalizam e organizam as eleições, maior o grau de confiabilidade das mesmas e menor a chance de serem contestadas.

Conforme Boix (2006), a igualdade de condições já é um pressuposto apontado para a democracia bem sucedida, presente em estudos tradicionais e antigos, a exemplo de Maquiavel e o próprio Aristóteles. Assim, se numa disputa eleitoral um lado se encontra em maior vantagem econômica e o abuso dessa vantagem, já se está deturpando um princípio democrático. Na medida em que os resultados dos pleitos passam a ser questionados pelos opositores, ainda que dentro da via judicial, visando sua alteração e o acesso ao poder, isso pode levar à interpretação de que os competidores não estão mais aceitando com tanta resignação os resultados eleitorais que lhes são desfavoráveis.

Nessa linha de raciocínio, a confiança na Justiça Eleitoral e no sistema eleitoral permite que determinado competidor aceite perder por que confia que as regras do jogo

não vão mudar. A ampliação da legislação eleitoral e do acesso à Justiça está alternando levemente o foco dessa confiança: atores políticos estão passando a confiar na possibilidade de que se todos os instrumentos de competição falhar, a Justiça poderá alterar o resultado do pleito.

Com isso, a dinâmica da competição altera-se significativamente no que tange as armas. Atores políticos não somente dedicam-se à propaganda, as práticas usuais de campanha na busca pelo voto, como também se dedicam a monitorar possíveis erros dos adversários, preferencialmente, documentando-os com provas, para possível utilização no caso de um processo. Dedicam-se assim a vasculhar as falhas de campanha do adversário e em buscar assiduamente testemunhas, fotos, documentos, recibos, vales, fotografias, filmagens, gravações, tudo que possa incriminar o adversário. Essa estratégia dá origem a um arsenal de provas, algumas úteis, outras nem tanto.

A dinâmica se altera porque o pleito começa a ter duas frentes, do ponto de vista dos competidores: a conquista do voto dos eleitores e o monitoramento da conduta do adversário. Logicamente, essa realidade não é inteiramente nova, pois candidatos montam dossiês sobre os adversários, para combatê-los nas propagandas, para utilizar em debates (CERVI, 2011), e para criar subsídios para um eventual processo. Porém, esse último aspecto surge com mais destaque a partir do advento da Lei Eleitoral e agora ainda mais, com a Lei da Ficha Limpa.

Com vistas a expor com mais detalhes os casos em que os processos de cassação resultaram em novas eleições, alterando significativamente a dinâmica da política municipal, constrói-se no próximo capítulo uma análise das Eleições Suplementares ocorridas no Rio Grande do Sul, referentes ao pleito de 2008. Tal exposição se dá a partir do resultado das eleições e de notícias veiculadas em jornais com publicação na internet, visando obter um panorama do comportamento do eleitor em tais situações.

## CAPÍTULO IV – ELEIÇÕES SUPLEMENTARES

No capítulo anterior abordou-se que a via judicial é mais um mecanismo utilizado pelos partidos políticos na competição eleitoral. Porém, algumas questões necessitam de uma maior elaboração: a judicialização da competição político-partidária pode abrir espaço para a relativização da vontade do eleitor? Como o eleitor se comportou quando teve uma segunda oportunidade de escolha, no caso das eleições suplementares?

Nessa perspectiva, esse capítulo pretende suprir uma carência encontrada na análise dos dados. Como foi possível acompanhar no capítulo anterior, é uma realidade contundente o aumento da procura pela Justiça Eleitoral na resolução de conflitos surgidos dentro de um pleito, e também, objetivando a intervenção desta no resultado das eleições.

Essa realidade é ainda mais clara no âmbito dos municípios, onde a competição política/eleitoral é mais pessoalizada e acirrada, e deveras, bastante competitiva. Essa afirmação ampara-se nos seguintes argumentos: 1) **Pessoalizada**, principalmente no interior, pela menor quantidade de eleitores (que por isso se conhecem mais), e por que existe a herança do coronelismo, patrimonialismo (famílias tradicionais envolvidas na política profissional) e clientelismo, de maneira mais forte, conforme levantamento exaustivo<sup>9</sup> feito por Leal (2012), assim como Faoro (2001)<sup>10</sup>; 2) **Acirrada**, por que o modelo no Brasil inclui o município como ente federado, com poderes Legislativo e Executivo, havendo competências exclusivamente municipais (MEIRELLES, 2003) – o Brasil, neste particular é o único caso no mundo - transformando o cenário municipal num atrativo para os atores políticos, conseqüentemente, havendo maior competição eleitoral; 3) **Competitiva**, pois, de acordo com Souza (2003, p. 154), “com o retorno das eleições diretas para todos os municípios em 1985, a competição eleitoral se tornou

---

<sup>9</sup> No clássico “Coronelismo, Enxada e Voto”, Victor Nunes Leal construiu um interessante estudo sobre a realidade eleitoral brasileira a partir do município e do interior do Brasil.

<sup>10</sup> Os Donos do Poder, obra escrita por Faoro (2001), demonstra historicamente quem são as famílias, clãs e tradições no Brasil, desde as capitâneas hereditárias, da herança portuguesa que dominou as terras e da própria autoridade no país. Expõe como o país se desenvolveu com base nisso. Famílias tradicionais, grupos sociais e sub-grupos, que evidentemente, enfraqueceram e diminuíram esta dinâmica ao longo dos séculos, mas as eleições no interior, de forma geral, ainda estão bastante ligadas a esses postulados, nas mãos de famílias tradicionais, grupos e sub-grupos poderosos, que enraíza e reproduz a sua forma de fazer política.

mais acirrada”, pois partidos e atores políticos passam a disputar um mesmo território em condições iguais (ANDRADE, 1998), ou seja, interpreta-se que o próprio sistema eleitoral tem impacto na competição política (KINZO, MARTINS Jr e BORIN, 2003).

Porém, verifica-se que a Justiça Eleitoral tem optado por intervir – cassando mandatos ou aplicando multas mais severas – em uma pequena parcela dos processos que chegaram ao TRE-RS. Isso poderia levar a uma interpretação superficial, de que os efeitos dessa procura não estão sendo significativos a ponto de alterar a dinâmica da competição política nos municípios.

Este capítulo tem como objetivo discutir de forma mais aproximada os casos das Eleições Suplementares referentes ao pleito de 2008 realizadas no Rio Grande do Sul, usando como material de apoio dados oficiais referentes às eleições regulares e as suplementares, e dados coletados em jornais locais, especialmente os que possuem páginas na internet, e portais de notícias das respectivas regiões, onde puderam ser encontrados comentários deixados por eleitores daqueles municípios (em sua maioria, anônimos).

Este olhar mais direcionado justifica-se para complementar essa pesquisa, já que os eleitores, atingidos diretamente com a ocorrência de uma cassação e eleição suplementar, acabam formulando opiniões próprias, distintas e nada previsíveis, na medida em que cada contexto determina uma espécie de reação do eleitorado. No primeiro item desse capítulo, tenta-se abordar sinteticamente a questão dos resultados eleitorais, *a priori*, com o objetivo de interpretar por meio deles, uma possível resposta a questão: os eleitores, cidadãos comuns, habitantes das cidades atingidas pelas cassações e eleições suplementares, legitimaram ou não a intervenção da Justiça Eleitoral? Pelos limites óbvios deste trabalho, reforça-se essa dimensão – a legitimação pela população – merece uma pesquisa específica futuramente.

Sua importância para o problema teórico aqui apresentado é encontrar uma forma de fazer uma ilustração da realidade encontrada pós-cassação nos municípios alvo destes acontecimentos. Elucidar a reação dos eleitores às cassações de mandato e as eleições suplementares podem ser pontos explicativos tanto no desenvolvimento deste trabalho, como para apontar a necessidade de pesquisas específicas para esta

temática. Afinal de contas, as Eleições Suplementares estão se tornando cada vez mais frequentes no Brasil e, no entanto, a própria academia desconhece ou ignora sua importância para a Ciência Política e a maioria da população não sabe do que se trata.

A ideia é comparar os resultados eleitorais da Eleição Regular de 2008 com o resultado das Eleições Suplementares, nos seguintes pontos: a) resultado por grupo político; b) aptos; c) apuração final das eleições; d) votos brancos; e) votos nulos; f) diferença entre candidatos. Esses dados poderão sinalizar para as preferências dos eleitores em relação ao seu comportamento nessa nova oportunidade de escolha: afinal, eles legitimaram a intervenção da Justiça Eleitoral, e repudiaram o grupo que foi cassado através do voto? Ou a intervenção da Justiça não foi bem vinda, e o eleitorado acabou levando ao poder o mesmo grupo político que foi condenado à perda do mandato?

No segundo item, procurou-se detalhar os casos dos municípios em que a Justiça Eleitoral decretou novas eleições, a partir de reportagens coletadas em jornais e portais de notícias, especialmente aqueles com páginas na internet. Particularmente nesse aspecto, detém-se em abstrair o máximo possível das opiniões encontradas nos espaços destinados aos comentários dos eleitores sobre a cassação e sobre a nova eleição, com o objetivo de corroborar para a análise feita no primeiro item. Sendo assim, inicia-se essa análise, no item a seguir, pela comparação dos resultados eleitorais da eleição regular com a eleição suplementar.

#### **4.1 Comparação dos resultados entre Eleições Regulares e Suplementares**

É de conhecimento, e já foi explorado nos capítulos anteriores, que as novas configurações do marco legal referente às eleições, assim como os recentes mecanismos de controle operacionalizados pela Justiça Eleitoral, têm causado certo desconforto dentre as elites políticas locais, por conta de vários aspectos, especialmente no que diz respeito ao enxugamento dos gastos de campanha, as exigências mais rigorosas em termos de prestação de contas e a possibilidade concreta de punições às contravenções eleitorais. As mudanças na legislação nas últimas

décadas já vinham causando, gradativamente, um aumento potencial nesse desconforto, como por exemplo, no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que imprimiu aos gestores atenção redobrada na forma como aplicam os recursos públicos. Esse papel também ficou a cargo da Lei 9.504/97<sup>11</sup>, especialmente no momento em que a Lei 9.840/99<sup>12</sup> deu-lhe uma nova redação, tornando-a mais severa no combate à corrupção eleitoral.

As práticas ilícitas como a compra de votos, o “caixa dois”, o uso da máquina administrativa no favorecimento do candidato de situação, etc., eram praticados tranquilamente e de forma enraizada (SPECK, 2003), especialmente nos municípios, onde a fiscalização parecia mais distante e havia certa segurança na inaplicabilidade de certos dispositivos legais já existentes, mas que se constituíam apenas em normas de papel. Essa fragilidade na aplicação dos princípios legais já existentes remetia à convicção da impunidade. Assim, tradicionais práticas corruptas de obtenção de voto eram vistas como normais e inerentes à própria política (LEAL, 2012; FAORO, 2001). O novo marco legal instituiu novas possibilidades para a ação da Justiça Eleitoral. Os crimes eleitorais ficaram mais visíveis, e reconhecidos como tal, integrando o conceito de corrupção eleitoral. Ocorreram mais denúncias, os processos passaram a ser analisados e julgados com mais rapidez e presteza, e as sentenças, aplicadas de forma mais rigorosa e ágil.

Certamente, nesses quesitos de prazos e agilidade, a Justiça Eleitoral brasileira está longe de atingir a perfeição, mas pelo menos os processos de cassação não passam mais anos tramitando, como no passado ocorria, de modo que os detentores do mandato tinham tempo de terminar sua gestão antes de receber a sentença definitiva<sup>13</sup>. Esta afirmação pode ser comprovada nos dois dossiês divulgados pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), um no ano de 2007 e outro no

---

<sup>11</sup> Lei que estabelece normas para as eleições.

<sup>12</sup> “As principais modificações ocorridas através da Lei 9.840 de 1999 foram a introdução da cassação do registro do candidato como pena para a compra de votos ou a concessão de favores administrativos para influenciar o eleitor. Além disso, o eleitor envolvido em esquemas deste tipo poderá ser inocentado pela justiça, tornando-o assim mais facilmente testemunha contra os candidatos envolvidos” (SPECK, 2003, p. 150).

<sup>13</sup> O caso ocorrido em Tucunduva nas Eleições de 2004, é um bom exemplo disso, a Eleição Suplementar veio a ocorrer depois de mais de um ano depois da cassação, sendo que o Presidente da Câmara de Vereadores ficou no exercício do cargo por todo esse tempo, até que a Justiça Eleitoral tomasse uma posição definitiva (Fonte: Jornal O Musiquito, Impresso, Tucunduva, RS).

ano de 2009<sup>14</sup>, sistematizados no quadro a seguir:

**Quadro 19: Total de Prefeitos, Vices e Vereadores cassados no Brasil de 2000 a 2009**

Cassações				
Brasil	2000	2004	2008*	Total
		95	215	357

Fonte: Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral – MCCE, Dossiê Políticos cassados por corrupção eleitoral, 2009.

\* As cassações aplicadas a eleitos em 2008 ainda estão pendentes de confirmação

A partir de então, uma gama maior de atores foram legitimados a denunciar e adentrar com processos na via judicial, o que desencadeou um aumento significativo na procura pela intervenção da Justiça Eleitoral. A seguir, o quadro que explicita as cassações no Brasil por região, onde se verifica nitidamente o aumento das intervenções da Justiça Eleitoral após a promulgação da Lei 9.840/99:

**Tabela 11 – Chapas de Prefeitos cassados após julgamento de recursos de 2000 a 2009**

Cassações em segunda instância no Brasil (TREs)			
	2000	2004	2008
Norte	1	3	9
Nordeste	13	25	39
Sudeste	13	22	38
Sul	7	19	23
Centro-Oeste	6	2	10
<b>Brasil</b>	<b>40</b>	<b>71</b>	<b>119</b>

Fonte: Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral – MCCE, Dossiê Políticos cassados por corrupção eleitoral, 2009.

\* As cassações aplicadas a eleitos em 2008 ainda estão pendentes de confirmação.

<sup>14</sup> A pesquisa foi realizada entre 10 e 20 de março de 2009 e abrangeu 2.503 Zonas Eleitorais, o que corresponde a 83,74% do total de Zonas do país (2.989). Os números apresentados representam valores numéricos oficiais, mas são inferiores à quantidade total de medidas de cassação efetivamente aplicadas;

Vimos que os atores que mais provocam a Justiça Eleitoral a intervir não são propriamente os eleitores, os cidadãos comuns, os habitantes das cidades atingidas, e sim, os próprios agentes políticos envolvidos e interessados na modificação dos resultados daquelas eleições. Portanto, interpreta-se que a premissa do combate à corrupção eleitoral, justificativa plausível das transformações no marco legal das eleições, tem sofrido um processo de inversão quando aplicada na lógica de competição política dos municípios: as possibilidades instituídas pela legislação vêm sendo utilizadas como instrumento no jogo político, como mais uma forma de desestabilizar o adversário ou anular resultados desfavoráveis.

Sendo assim, não é o combate à corrupção eleitoral que vem prevalecendo, e sim, a busca pelo erro do adversário em relação a condutas ilegais e seu uso em juízo para a alteração de resultados. Por outro lado, percebe-se na análise dos dados referentes aos processos de cassação, que a Justiça Eleitoral tem cassado mandatos em uma parcela diminuta dos casos, o que não tem desencorajado os atores políticos a continuarem usando esse meio na competição política local. Argumenta-se que basta a possibilidade de adentrar com o processo e a chance, ainda que remota, conquista algum resultado favorável – a cassação ou a mera desestabilização da candidatura do oponente – já servem de incentivo para a busca, cada vez maior, dos atores políticos pelo Judiciário nesse tipo de situação.

Vale ressaltar que essas cassações de mandato e eleições suplementares, nada comuns há pouco tempo, tem consequências indubitavelmente impactantes na questão da política local. O eleitorado apresenta reações diferentes, dependendo da conjuntura local e das características do próprio pleito, que permeiam a política no município em questão. As reações vão desde a defesa do político cassado, a aversão ou rejeição momentânea a tudo que se relacione à política, até a aprovação da intervenção da Justiça Eleitoral, considerando-a importante para a garantia da lisura e credibilidade do pleito. Esta seção se dedica exatamente a esse ponto: as concepções do eleitorado sobre o processo de cassação e a nova eleição, fatores que afetam sensivelmente a política local.

Primeiramente, analisa-se o resultado das eleições regulares em comparação com o resultado das eleições suplementares em todos os municípios em que

ocorreram, quais sejam: Almirante Tamandaré do Sul, Barros Cassal, Chapada, Glorinha, Ibirubá, Monte Alegre dos Campos, Presidente Lucena, Vale do Sol, Tuparendi e Unistalda. Em comum entre todos eles, o pequeno porte do município, os orçamentos municipais relativamente baixos, o renda *per capita* numa faixa semelhante, o pequeno número de partidos presentes no município e o resultado do processo que tramitou na Justiça Eleitoral: perda do mandato eletivo e determinação de novas eleições. Inicia-se pela exposição do Quadro 21, que trata dos vencedores da Eleição Suplementar em relação à sua posição no cenário político (grupo cassado/grupo não cassado).

**Quadro 20 - Quem venceu as Eleições Suplementares (grupo político cassado ou grupo político que moveu o processo)**

Municípios	Vencedor
Tuparendi	Grupo político <sup>15</sup> que moveu o processo;
Almirante Tamandaré do Sul	Grupo que moveu o processo, pois grupo político cassado não teve candidatos na disputa suplementar;
Barros Cassal	Grupo político que teve o mandato cassado;
Glorinha	Grupo político que teve o mandato cassado;
Ibirubá	Grupo político que teve o mandato cassado;
Monte Alegre dos Campos	Grupo político que teve o mandato cassado;
Presidente Lucena	Grupo político que teve o mandato cassado;
Unistalda	Grupo político que teve o mandato cassado;
Vale do Sol	Grupo político que teve o mandato cassado;
Chapada	Grupo político que teve o mandato cassado, pois grupo que moveu o processo não teve candidatos na disputa suplementar;

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Observam-se apenas dez (10) casos com perfil demográfico ou socioeconômico muito semelhante, restritos a uma Unidade Federativa. Por isso, ressalta-se que as considerações apresentadas não possuem a pretensão de se constituírem em verdades

<sup>15</sup> A expressão “grupo político” foi utilizada para definir o grupo de atores políticos, compreendendo candidatos, partidos e principalmente, a coligação que moveu ou foi alvo do processo de cassação.

absolutas, e sim, interpretações que podem conduzir a uma futura conclusão mais robusta. Nesse sentido, tais dados levam a interpretação de que, se o eleitorado tivesse legitimado a intervenção da Justiça Eleitoral em seus pleitos, entendendo como uma questão de justiça e de combate à corrupção eleitoral, teriam automaticamente refletido essa opinião no seu comportamento nas urnas, rejeitando o grupo político cassado.

No entanto, isso não ocorreu em sete dos dez casos estudados, lembrando ainda que Almirante Tamandaré do Sul e Chapada se constituem em exceções, pois tiveram candidaturas únicas na Eleição Suplementar, por um lado restringindo a opção do eleitorado e por outro, constituindo-se em casos específicos na nossa análise. Observa-se que, na maioria dos casos, o vencedor da Eleição Suplementar foi o representante do prefeito e do vice-prefeito cassados.

Os casos que se configuram em exceções têm situações específicas. No caso de Almirante Tamandaré do Sul, o grupo político cassado não disputou a Eleição Suplementar, e assim venceu o grupo político que moveu o processo. Mas como veremos mais adiante, observou-se um alto número de votos brancos e nulos, sendo que o candidato vencedor na eleição suplementar diminuiu a sua votação em relação à Eleição Regular, e a diferença dos votos obtidos foi menor em relação aos brancos e nulos do que em relação ao oponente.

Já no caso de Chapada, segundo informações coletadas na imprensa local, o grupo político que moveu o processo, imaginava por uma interpretação equivocada da legislação, que tendo conseguido a cassação do mandato, automaticamente seriam declarados vencedores por serem segundo colocados. A ideia era assumir mais facilmente o cargo, sem ter que passar por uma nova disputa eleitoral. Ocorre que, pelo fato do prefeito cassado ter obtido mais de 50% dos votos válidos, há a determinação de uma nova eleição, e o candidato representante do grupo político cassado venceu as eleições suplementares. Como se apresenta mais adiante, também se verificou um grande número de brancos e nulos, e o candidato único aumentou a sua votação em relação à Eleição Regular.

Tais resultados podem expressar a contrariedade popular com relação à cassação do prefeito. A seguir, expõe-se no Quadro 22 como ficou a situação do

eleitorado apto a votar.

### Quadro 21 – Comparação do número de aptos a votar entre Eleição Regular e Suplementar

Municípios	Número de Eleitores Aptos		
	Eleição Regular	Eleição Suplementar	Diferença
Almirante Tamandaré do Sul	1936	1912	- 24
Barros Cassal	9169	9169	0
Chapada	7685	7893	+ 208
Glorinha	5959	5946	- 13
Ibirubá	15355	15141	-214
Monte Alegre dos Campos	2982	2939	- 43
Presidente Lucena	1894	1894	0
Tuparendi	6692	6692	0
Unistalda	2616	2616	0
<b>Vale do Sol</b>	<b>8188</b>	<b>8188</b>	<b>0</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

Este quadro ilustrativo demonstra um aspecto da Eleição Suplementar, conforme regem suas respectivas resoluções: só pode exercer o direito ao voto na Eleição Suplementar, aquele eleitor que estava apto na Eleição Regular. Portanto, pessoas que transferiram seus títulos eleitorais, ou que não votaram na Eleição Regular, não constam como eleitorado apto ao voto na nova oportunidade. Sendo assim, como se pode observar no quadro, o número do eleitorado apto tende a ficar idêntico ou menor, no caso de eleitores que tenham transferido seu domicílio eleitoral para outros municípios ou tenham falecido nesse ínterim.

Observa-se que no caso de Chapada, o número de eleitores aumentou, contrariando os demais casos. Conforme informações junto ao setor responsável do TRE-RS, nas eleições suplementares comparecem às urnas todos os eleitores inscritos no município nas eleições anteriores, sendo que eleitores que após a referida eleição transferiram seu título, também não votam, uma vez que não estavam inscritos no pleito

anterior. Porém, aqueles eleitores que estavam inscritos no pleito de 2008, mas não votaram por estarem impedidos e regularizaram a sua situação junto a Justiça Eleitoral em tempo, poderiam votar. Com base nessas informações, conclui-se que no período de 2008 até 2010 – quando ocorreu a eleição suplementar em Chapada – 208 eleitores que estavam impedidos de votar, regularizaram sua situação e foram novamente incluídos no cadastro. No quadro seguinte, analisam-se os resultados numéricos das Eleições Regulares com relação aos das Eleições Suplementares:

### Quadro 22 - Comparação do Resultado das Eleições

Municípios	Resultado das Eleições					
	Regular		≠	Suplementar		≠
Almirante Tamandaré do Sul*	PMDB	907	3	PSDB	859	-
	PSDB	904				
Barros Cassal	PMDB	4057	136	PMDB	4026	304(+)
	PP	3921		PP	3722	
Chapada**	PP	4032	844	PP	4739	-
	PMDB	3148				
Glorinha	PMDB	2739	314	PMDB	2613	184 (-)
	PTB	2425		PTB	2429	
Ibirubá	DEM	7376	1552	PP	7613	2979(+)
	PMDB	5824		PMDB	4634	
Monte Alegre dos Campos	PP	1593	373	PP	1550	470(+)
	PDT	1220		PDT	1080	
Presidente Lucena	PDT	953	55	PDT	958	84(+)
	PMDB	898		PMDB	874	
Tuparendi	PDT	3091	121	PP	3265	628(+)
	PP	2970		PTB	2637	
Unistalda	PP	1256	103	PP	1230	100 (-)
	PMDB	1153		PMDB	1130	
Vale do Sol	PMDB	3718	122	PMDB	3971	773(+)
	PP	3596		PP	3198	

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

\* No caso de Almirante Tamandaré do Sul, o grupo político que teve o prefeito cassado não colocou candidato para concorrer na Eleição Suplementar;

\*\* No caso de Chapada, foi o grupo político contrário ao prefeito cassado que não colocou candidato para disputar a Eleição Suplementar.

Analisando o quadro acima, percebe-se que, na maioria dos casos o grupo político cassado retornou ao poder, e tiveram uma diferença ainda maior de votos em relação à primeira eleição, com especial destaque para Ibirubá e Vale do Sol. No caso de Vale do Sol, encontra-se um artigo no Jornal Gazeta do Sul que descreve a situação vivenciada naquele município:

*Embora tenha virado candidato a três dias da eleição, a vitória de Clécio Halmenschlager (PMDB) e Eroni Michel (PMDB) na disputa fora de época pela Prefeitura de Vale do Sol não foi surpresa. Pesquisas informais de intenção de voto mostravam, na semana passada, um crescimento vigoroso do peemedebista – antes mesmo da decisão do TRE que tirou Nelson Michel da campanha – enquanto a situação de Beatriz Krainovic (PP) se mantinha a mesma. O que surpreendeu até quem é de fora, mas conhece o eleitorado do município, foi a vantagem da vitória: 773 votos de um total de 7.169 válidos (...).O resultado pode expressar tanto a contrariedade popular com relação à cassação de Michel por compra de votos na campanha do ano passado – ele teria dado um santinho mais R\$ 15,00 a um eleitor – quanto a boa articulação de PMDB, PTB e PT para se manter no poder. Ou a união desses dois fatores. Na última semana a movimentação de líderes políticos regionais e estaduais foi grande em Vale do Sol<sup>16</sup>.*

Ou seja, em Vale do Sol, o candidato de emergência indicado pela coligação do prefeito cassado ganhou a nova eleição com aumento de cerca de 5% dos votos obtidos na eleição de 5 de outubro. O caso de Ibirubá é praticamente idêntico, do mesmo modo os candidatos indicados pelo prefeito cassado, que quer dizer exatamente a mesma coordenação de campanha, os mesmos militantes, e grande probabilidade da mesma equipe de governo, foram eleitos com uma grande diferença, conforme descreve um blogueiro do município vizinho de Tapera:

*Nas eleições de 2008 o candidato Gustavo Schroeder, o Fucks, foi eleito, tomou posse e meio ano depois foi cassado por abuso de poder econômico. Realizadas novas eleições, Carlos Jandrey e Rogério Rebelatto, não apenas mantiveram o resultado a favor de sua coligação como aumentaram a diferença de votos, o que para muitos significou que eleitor não compartilhou com a decisão do partido contrário que perdeu as eleições e questionou o resultado<sup>17</sup>.*

Os próprios eleitos comentaram esses fatores no Jornal O Primeiro:

*Falando a imprensa sobre a derrota na eleição, Fernando e Elói destacaram que esta foi uma eleição atípica e não estavam em jogo as ideias e propostas das coligações. O fator mais importante nesta eleição foi a cassação do ex-prefeito Fucks, que embora não tivesse a participação da Aliança Popular no processo, não foi bem entendido pela população. Já os vitoriosos também disseram que o fato do ex-prefeito ter sido cassado teve um peso muito grande no resultado das urnas. Ao mesmo tempo destacaram que por terem uma vivência política maior e serem mais conhecidos no interior, a comunidade entendeu ser melhor manter o atual grupo no comando do município<sup>18</sup>.*

O caso de Tuparendi, único município com a disputa entre dois candidatos em

<sup>16</sup> “E deu Clécio em Vale do Sol”, por Igor Müller, disponível em <http://www.gazetadosul.com.br/>

<sup>17</sup> Leonardo Mayer, em <http://blogdoleonardo.tapera.net/2012/11/nova-cassacao-de-mandato-em-ibiruba.html>

<sup>18</sup> Jornal O Primeiro, em <http://materiasibiruba.blogspot.com.br/2009/09/jandrey-vence-eleicao-suplementar.html>

que o grupo político cassado perdeu as eleições<sup>19</sup>, a diferença de votos também foi grande. Averiguando essas informações nos jornais da época (Jornal Gazeta Regional, Jornal Noroeste e Jornal Destaque), percebe-se que a derrota do grupo político cassado se deve a vários fatores, como o personalismo exacerbado das candidaturas – o nome do prefeito cassado era muito forte e com muito capital político em relação aos seus substitutos, de modo que a transferência de votos não se deu em sua totalidade – e o fato de ter trocado o partido que liderou a chapa majoritária – na eleição regular, o PDT, foi substituído pelo PTB na Eleição Suplementar. Nesse caso, a diferença de votos aumentou cinco vezes.

Itálico Cielo, candidato a prefeito na Eleição Regular em Tuparendi, foi presidente do Sindicato e ocupou importantes espaços na diretoria dos órgãos de classe dos trabalhadores rurais, e nessa época, mobilizava multidões de agricultores nas ruas em protestos contra o governo, geralmente em relação a reivindicações ligadas ao trabalho rural, mas também contra a corrupção no país. Sua popularidade no município de Tuparendi era enorme e o nome que o substituiu foi de um vereador, que havia concorrido pela primeira vez e sido eleito na legenda da coligação, relativamente novo na política, e cujo vice era totalmente desconhecido da maioria da população. Assim, essa disparidade entre uma grande liderança popular no município e um político novato, facilitou a vitória para o grupo não cassado, com uma margem grande de diferença.

Outros fatores que podem ser causadores dessa “exceção” nos resultados das Eleições Suplementares, é que sendo um município de fronteira, Tuparendi tinha seus prefeitos indicados pelo Governador durante o período da Ditadura Militar, sendo assim todos partidários da ARENA. Nos pouco mais de 50 anos de emancipação político-administrativa do município, apenas um mandato foi da esquerda (PDT – de 1996 a 2000), os demais foram todos do grupo que sucessivamente compôs a ARENA, o PDS, o PPB e por fim, o PP. Nesse caso, a história particular do município demonstra que há muitas famílias ligadas a uma fidelidade partidária, enraizada na própria cultura do

---

<sup>19</sup> Jornal Folha Cidade, “Tuparendi tem vitória de quem perdeu pleito de 2008 na eleição suplementar” em <http://www.jornalfolhacidade.com.br/index.php/politica/37-administracao-publica/775-tuparendi-tem-vitoria-de-quem-perdeu-pleito-de-2008-na-eleicao-suplementar.html>

local, o que dificultou a vitória do grupo cassado na eleição regular.

Tenta-se relacionar os resultados expostos no Quadro 17 (resultado dos processos mediante análise do motivo da condenação dos cassados), na perspectiva de verificar se teria sido o tipo do crime eleitoral cometido que motivou essa exceção nos resultados das eleições suplementares. A cassação em Tuparendi ocorreu por conta de captação ilícita de recursos, o popular Caixa 2, conforme relatado no acórdão final.

(...) consignando o cometimento da infração prevista no art. 30-A da Lei n. 9.504/97, consubstanciada basicamente na omissão de despesas eleitorais na prestação de contas de campanha, tais como a aquisição de duas câmeras digitais de 8.1 megapixels, duas memórias de 2 gigabytes e dois carregadores, no valor total de R\$ 800,00 (oitocentos reais), e, ainda, a compra de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) em pão e salsichão para uma festa, a evidenciar, de igual modo, a prática de caixa 2 (AIJE 200/2008, p. 03).

No entanto, o crime eleitoral cometido não parece ter influência na decisão de voto da população atingida pela Eleição Suplementar, já que em Unistalda<sup>20</sup> o motivo é o mesmo, e, no entanto, o resultado foi o grupo cassado voltando novamente ao poder.

A seguir, o Quadro 23 detém-se ao número de votos brancos comparados entre as duas eleições.

---

<sup>20</sup> 1) utilização de ônibus/lotações durante a campanha eleitoral sem a devida comprovação de pagamento do serviço na prestação de contas dos candidatos; 2) utilização do ginásio estadual Heron Ribeiro para a prática de comícios destinados a simpatizantes da candidatura dos eleitos, configurando abuso de poder político na medida em que o Requerido Moizes era, à época dos fatos, integrante da administração municipal; 3) inexistência de prestação de contas quanto à publicidade utilizada pelo requerido Moizes em seus veículos de campanha; 4) inexistência de prestação de contas quanto à publicidade impressa em jornais e em ‘santinhos’; 5) rasura na nota fiscal n. 11086, no tocante à data da emissão (AIME 47/2008)

### Quadro 23 - Comparação entre os votos brancos<sup>21</sup> da Eleição Regular e Suplementar

	Número de votos brancos		
	Eleição Regular	Eleição Suplementar	Diferença
<b>Municípios</b>			
Almirante Tamandaré do Sul	10	88	<b>+78</b>
Barros Cassal	97	136	<b>+ 39</b>
Chapada	64	820(+)	<b>+ 756</b>
Glorinha	76	72	<b>- 4</b>
Ibirubá	224	361(+)	<b>+ 137</b>
Monte Alegre dos Campos	30	28	<b>- 2</b>
Presidente Lucena	5	7(+)	<b>+ 2</b>
Tuparendi	90	97(+)	<b>+ 7</b>
Unistalda	30	14	<b>- 16</b>
<b>Vale do Sol</b>	<b>82</b>	<b>123(+)</b>	<b>+41</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

No caso dos votos brancos, percebe-se também que na maioria dos casos, eles aumentaram significativamente em relação à primeira eleição, ou se mantiveram em patamares semelhantes. Chama atenção o caso de Chapada, onde o grupo político que moveu o processo não colocou candidatura na Eleição Suplementar, em que os votos brancos foram de apenas 64 na primeira eleição para 820 votos na segunda. Isso significa que os eleitores de Agenor Fink (PMDB), diante da desistência do candidato, recusaram-se a votar em Larri Lui, substituto do prefeito cassado Gelson Scherer (PP), e sendo assim, foram às urnas decididos a votar em branco ou a anular o voto, como demonstra também o quadro seguinte:

<sup>21</sup> “Aquele em que o eleitor não manifesta preferência por nenhum dos candidatos” (DINIZ, 1998, p. 760).

### Quadro 24 - Comparação do número de votos nulos<sup>22</sup> entre a Eleição Regular e Eleição Suplementar

Municípios	Número de votos nulos		
	Eleição Regular	Eleição Suplementar	Diferença
<b>Almirante Tamandaré do Sul</b>	38	683(+)	<b>+ 655</b>
<b>Barros Cassal</b>	260	80	<b>- 180</b>
<b>Chapada</b>	93	1388(+)	<b>+ 1295</b>
<b>Glorinha</b>	144	111	<b>- 33</b>
<b>Ibirubá</b>	264	232	<b>- 32</b>
<b>Monte Alegre dos Campos</b>	41	28	<b>- 13</b>
<b>Presidente Lucena</b>	19	19	<b>0</b>
<b>Tuparendi</b>	152	91	<b>- 61</b>
<b>Unistalda</b>	29	14	<b>-15</b>
<b>Vale do Sol</b>	<b>170</b>	<b>83</b>	<b>- 87</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

No caso dos votos nulos, não se verifica a mesma proporção. Exceto em Almirante Tamandaré do Sul e Chapada, os dois municípios onde a eleição suplementar transcorreu com candidatura única, e que se registrou um grande número de votos nulos, especialmente em comparação à primeira eleição, os demais mantiveram os seus patamares ou, até mesmo diminuíram. Nas cidades de Almirante Tamandaré do Sul e Chapada, as candidaturas únicas ocasionaram um grande número de votos nulos, mas os casos não são idênticos.

Em Chapada, os atores políticos que moveram o processo e cassaram o prefeito eleito Gelson Scherer, do PP, no caso a coligação e candidatos ligados ao PMDB, embora tenham obtido êxito no processo, não disputaram a Eleição Suplementar.

<sup>22</sup> O voto nulo pode ser entendido como a “ausência de voto, renúncia ao direito de preferência, o voto nulo é, nesses termos, um voto positivo, no sentido em que, como o voto em um candidato ou em um partido, ele representa uma manifestação da vontade eleitoral. Condenatória, mas sempre vontade afirmativa. Pois é por seu intermédio que o cidadão expressa sua condenação às limitações do pleito. O voto em branco é de quem cala; o voto nulo é de quem fala, protestando. Daquele que, particularmente nas rodadas de segundo turno, não se vê contemplado pelas candidaturas em disputa. O voto nulo, aliás, interfere no resultado do pleito, porque pode anulá-lo, como vimos anteriormente. Mas o voto nulo também pode resultar de ausência de vontade, quando é o voto do erro, do que não soube votar corretamente” (AMARAL e CUNHA, 2006. p. 89).

Conforme informações coletadas com a imprensa local, o candidato Agenor Fink interpretou a lei erroneamente, imaginando que cassando o prefeito assumiria automaticamente como segundo colocado. Ocorrendo a nova eleição, por questões desconhecidas, acabaram por não disputar novamente. No caso de Almirante Tamandaré do Sul, ocorreu o contrário: Sandra Terezinha Sebben (PMDB), e seu vice, Ercílio Pedro Strack, foram cassados por irregularidades, como compra de votos e distribuição de ranchos e medicamentos, e o grupo cassado optou por não disputar a Eleição, sendo que somente uma candidata concorreu à vaga, a então vereadora Dilse Bicigo (PSDB). Os dois casos apontaram a maior quantidade de votos brancos e nulos.

Em relação a votos brancos e nulos, seria de esperar, no caso da população estar revoltada com os candidatos, com a corrupção ou com a situação vivenciada, que eles aumentassem muito em relação à Eleição Regular. Porém, isso não se verifica. Nos casos em que os números extrapolam, a explicação é a candidatura única. Desse modo, interpreta-se que o descontentamento da população, legitimando mais uma vez o mesmo grupo no poder, não é em relação aos candidatos e ao contexto político do município, e sim, em relação à intervenção da Justiça Eleitoral, já que das 10 eleições suplementares, apenas dois municípios não elegeram novamente o representante do mesmo grupo cassado, em Tuparendi, onde o candidato substituto não alcançava a popularidade do prefeito cassado Itálico Cielo (PDT), e Almirante Tamandaré do Sul, onde o grupo cassado não disponibilizou candidatura na Eleição Suplementar.

Se o descontentamento da população fosse direcionado à corrupção, ao comportamento dos candidatos, seria de se esperar uma avalanche de votos nulos, brancos e abstenções em forma de protesto<sup>23</sup> contra os atores políticos, o que não é o caso. Do mesmo modo, ocorre com a comparação entre as abstenções<sup>24</sup> registradas na Eleição Regular e Suplementar, conforme exposto no Quadro 25.

---

<sup>23</sup> O voto de protesto é um termo usado comumente para designar o voto branco ou nulo, ou mesmo votos em candidatos caricatos, resultado da desconfiança ou descontentamento das pessoas com a política.

<sup>24</sup> Este termo define a situação em que o eleitor não participa/não comparece às urnas, que é calculado mediante percentual de eleitores que, no uso de seu direito, não efetuam o ato de votar. Observa-se que a abstenção eleitoral é algo diferente do voto branco ou nulo, ou seja, situações em que o eleitor comparece às urnas mas opta por não escolher nenhum candidato (PASQUINO, 1991. p. 7-9).

### Quadro 25 - Comparação do percentual de Abstenções entre Eleição Regular e Suplementar

Municípios	Percentual de abstenções		
	Eleição Regular	Eleição Suplementar	Diferença
Almirante Tamandaré do Sul	3,98	14,75	+ 10,77
Barros Cassal	9,1	13,14(+)	+ 4,04
Chapada	4,53	11,99(+)	+ 7,46
Glorinha	9,65	12,13(+)	+ 2,48
Ibirubá	10,86	15,20(+)	+ 4,34
Monte Alegre dos Campos	3,29	8,2(+)	+ 4,91
Presidente Lucena	1	1,9(+)	+ 0,9
Tuparendi	5,81	9(+)	+ 3,19
Unistalda	5,66	8,72(+)	+ 3,06
<b>Vale do Sol</b>	<b>7,6</b>	<b>9,93(+)</b>	<b>+ 2,33</b>

Fonte: TRE-RS, dados coletados pela autora;

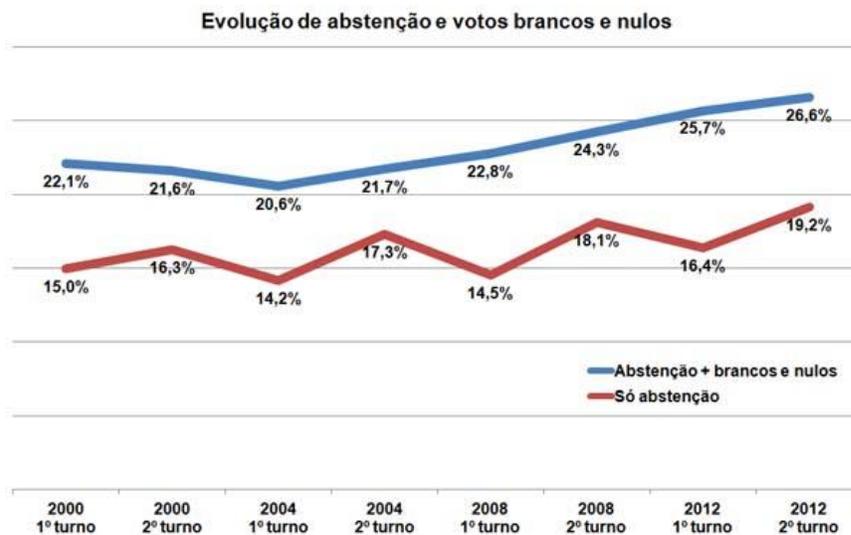
O percentual de abstenções verificado nas eleições suplementares aumentou em todos os casos em relação à eleição regular. Logicamente, ela não é um fenômeno presente somente nas eleições suplementares, já que o próprio TSE divulgou em relação ao pleito de 2012, um não comparecimento total de 22,73 milhões de eleitores (16,41% do eleitorado apto de 138,5 milhões), um aumento de 2% em relação a 2008, pleito que é base da nossa pesquisa. No segundo turno, o percentual foi de 20% (Um em cada quatro eleitores não votou em ninguém<sup>25</sup>). Então, as abstenções nas eleições suplementares ficaram dentro da média nacional, mesmo nos casos de Chapada e Almirante Tamandaré do Sul, com dados de não comparecimento mais expressivos.

As causas da abstenção eleitoral são discutíveis. Como aponta o próprio Lijhpart (1997), o fenômeno da abstenção tem um papel importante, pois representa uma forma funcional de desigualdade política: a participação desigual significa que há uma influência desigual, na medida em que ocasiona consequências significativas para quem é eleito e para o próprio conteúdo das políticas públicas. Voto de protesto contra

<sup>25</sup> <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/um-em-cada-quatro-eleitores-nao-votou-em-ninguem/>

candidatos ou contra a própria obrigatoriedade do voto, descrença nas instituições políticas e nos atores políticos, tudo isso tem ligação com a abstenção eleitoral para Ramos (2009). Desse modo, este é um dado que não pode ser desconsiderado nas pesquisas em Ciência Política, embora no Brasil, não se tem dado muita importância para ele. Dificilmente encontram-se artigos, trabalhos ou livros que abordem essa temática apontando com cientificidade as causas e consequências da abstenção eleitoral. Neste gráfico é possível visualizar a evolução da abstenção eleitoral ao longo dos anos.

**Gráfico 01 - Evolução da abstenção e votos brancos e nulos no Brasil**



Fonte: Revista Congresso em Foco<sup>26</sup>.

Conforme Huntington (1975), a alienação, o sentimento de impotência, o boicote ao sistema político e, até mesmo, a satisfação com o sistema, fazem com que o eleitor desenvolva uma apatia política. Essa apatia política pode ser uma das causas mais significativas da abstenção eleitoral e da opção em votar nulo ou branco. Porém, nenhuma dessas referências aponta especificamente para as Eleições Suplementares, que ocorrem em outro contexto político. Resta-nos fazer uma interpretação mais lógica: esse dado pode tanto significar que esses eleitores se recusaram a ir votar como uma

<sup>26</sup> <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/um-em-cada-quatro-eleitores-nao-votou-em-ninguem/>

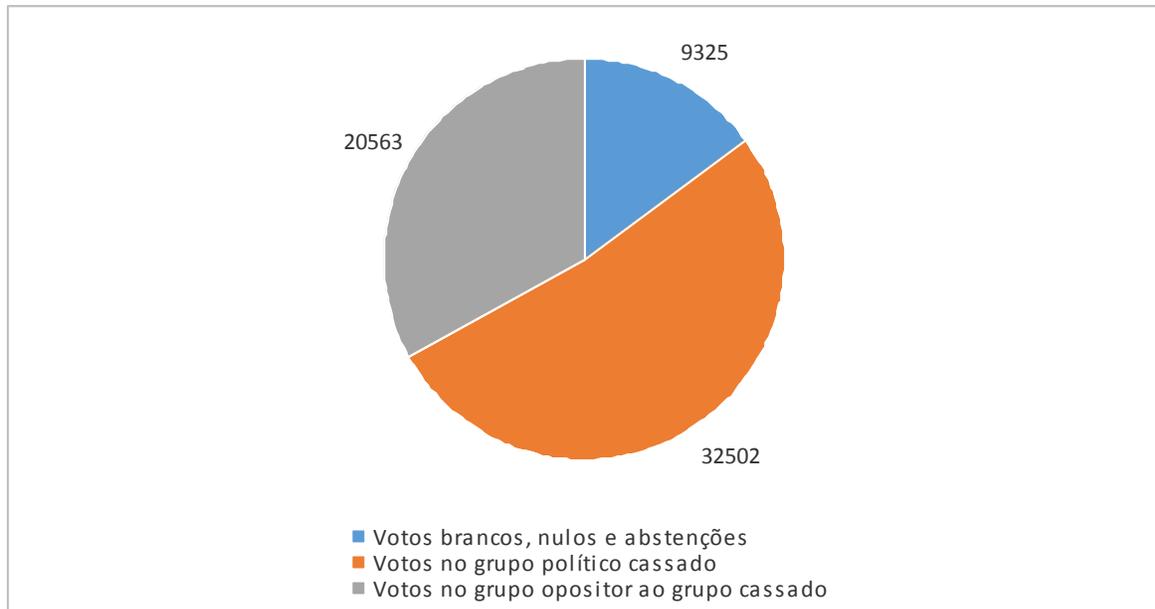
forma de protesto<sup>27</sup>, ou numa outra perspectiva, mais plausível, que a eleição fora do período impossibilitou que cidadãos, residentes em outros locais, mas com domicílio eleitoral naquele município, se deslocassem para votar, devido a motivos vários, como trabalho, estudo, etc.

E se somássemos estes dados de todos os municípios em questão para melhor visualizar os resultados? Chega-se aos seguintes dados: 1) Entre os 10 municípios onde ocorreram Eleições Suplementares o eleitorado apto somado compreendia 62.390 eleitores; 2) Destes, votaram 53.065 eleitores (85,05%) sendo que os 9.325 votos restantes somam os brancos, nulos e as abstenções; 3) Votaram no grupo político cassado, legitimando-o novamente, o total de 32.502 eleitores; 4) Votaram no grupo oposto aos que foram cassados, o total de 20.563 eleitores: uma diferença de 11.939 votos, conforme expõe o Gráfico 02.

---

<sup>27</sup> “O protesto é uma manifestação de oposição, uma contestação da ordem vigente. O voto de protesto (válido ou nulo) demonstra clara insatisfação com o sistema, e pode ser relacionado aos seguintes pontos: a) Rejeição ao Estado e à comunidade política nacional, pois acredita-se em uma ordem política onde não existem essas instituições (é o caso dos anarquistas e de algumas formas de comunismo); b) Rejeição ao sistema representativo em geral efetivado pelas eleições, ou seja, protesta-se em relação aos arranjos institucionais da democracia representativa. Quando esta é a origem do protesto, geralmente o indivíduo se abstém da votação, intencionalmente deixando de legitimar as regras do sistema, ou então anula seu voto. c) Rejeição ao sistema político específico, considerado pouco representativo, pouco democrático ou mesmo injusto. Este pode ser o caso do voto válido em micropartidos, ou da anulação do voto por minorias extremistas - ambos em protesto contra regras que obstruem o acesso amplo à esfera política. d) Rejeição à conduta dos representantes dos governos, ao exercício considerado deturpado ou amoral da política. Seria a falta de credibilidade dos governos em relação aos ideais e valores da população. O alheamento eleitoral como protesto advém somente da insatisfação. Enquanto a apatia corresponde a letargia frente ao meio coletivo, o protesto corresponde à contestação – e ambos podem se expressar por rejeição silenciosa pela via eleitoral” (RAMOS, 2009, p. 183-184).

**Gráfico 02: Soma dos dados eleitorais dos municípios onde ocorreram Eleições Suplementares**



Fonte: Dados TRE/RS;

Ao verificar essa forma, com os dados dos 10 municípios somados, temos uma dimensão mais clara da dinâmica das Eleições Suplementares. Percebe-se mais claramente, que os votos invalidados estão em grande número (brancos, nulos e abstenções), um percentual de 14,94% em relação ao número total de aptos. Dos votos válidos – excluindo brancos, nulos e abstenções – 61,24% voltaram a legitimar o grupo cassado na Eleição Regular, enquanto 38,75% preferiram votar no grupo de oposição, uma diferença percentual de 22,49%, com vantagem para os candidatos que representaram o prefeito e vice que perderam seus mandatos.

No próximo item do trabalho aprofunda-se a discussão sobre as Eleições Suplementares, a partir do material coletado em sites de notícias vinculados às respectivas cidades e regiões as quais pertencem.

#### **4.2 As novas eleições e as repercussões políticas**

Conforme pincelado na metodologia deste trabalho, os comentários retirados da Internet são oriundos de fontes informais: portais regionais de notícias, jornais *online*,

*blogs e sites* pessoais, Zero Hora, Jus Brasil e redes sociais, especialmente comunidades no Orkut, criadas na época para debates entre eleitores sobre as Eleições Suplementares. Foram contabilizados 1.751 comentários, dos quais 824 foram filtrados e excluídos por conterem comentários ofensivos, posicionamentos violentos e linguagem de baixo calão. Das comunidades da rede social Orkut desconsideraram-se também tópicos com perguntas específicas, do tipo: “Quem você acha que vai ganhar as eleições?”, “Quem é o melhor candidato?”, etc., pois as respostas não tinham a ver com a temática do trabalho.

Não foi possível conseguir uma uniformidade entre comentários dos vários municípios. No caso de Monte Alegre dos Campos, encontraram-se apenas 10 comentários que puderam ser aproveitados para a análise. Foi baixo também o número de comentários proveitosos em Glorinha (11), em Almirante Tamandaré do Sul (29) e em Unistalda (34), esse último, como fonte de pesquisa foram necessárias colunas de colaboradores dos jornais, buscadas em contatos por correio eletrônico. Barros Cassal (74) e Presidente Lucena (50), têm uma representatividade média em termos de quantidade de comentários colhida, mas ganham pela qualidade, pois o teor dos mesmos era mais argumentativo e menos ofensivo.

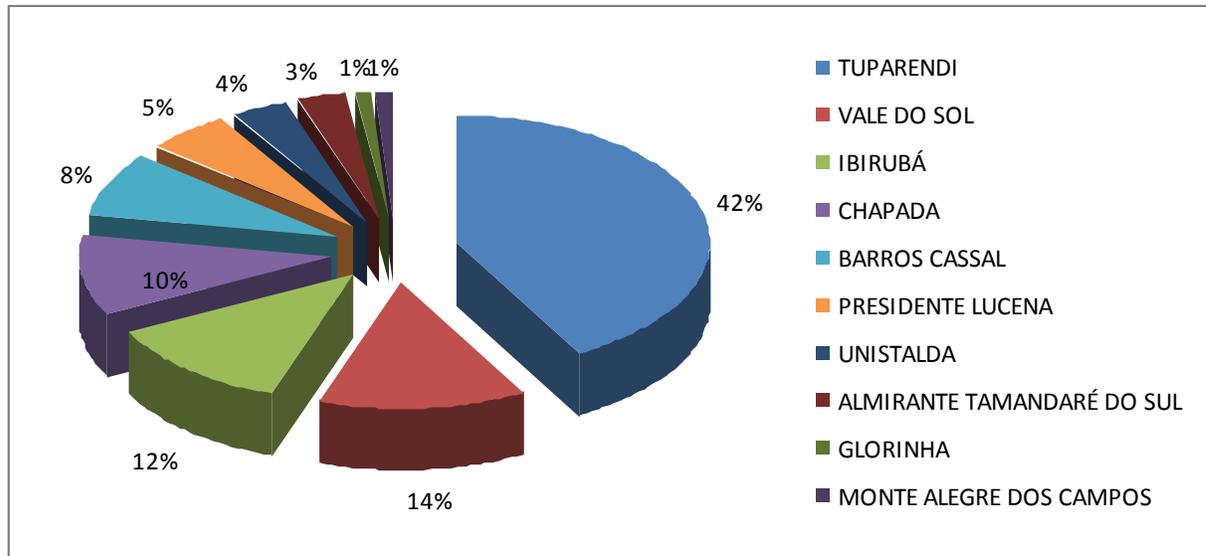
Enquanto em Tuparendi, onde eleitores aproveitaram o setor de “comentários” da Zero Hora e Jus Brasil para desabafar literalmente, foram 386 comentários. Os eleitores de Vale do Sol, com 126 comentários, utilizaram como recursos *blog's* pessoais para manifestarem-se. Ibirubá utilizou-se em grande parte dos sites de notícia da região e, por isso, rendeu 112 comentários úteis. Chapada, por sua vez com 95 comentários, criou uma comunidade com tópicos de discussão no Orkut. As redes sociais também foram usadas por Presidente Lucena e por Unistalda, mas com menos sucesso, tendo a participação de poucas pessoas.

A quantidade de comentários disponíveis pode ser aliada ao grau de envolvimento da comunidade com a situação da cassação, ou o grau de utilização da Internet, das Redes Sociais e da mídia em geral pelos eleitores como canal de manifestação. Em algumas cidades, conclui-se que o envolvimento das pessoas foi maior, dada a iniciativa de publicar colunas, artigos, textos em *blog's* e criar comunidades de debate nas Redes Sociais. Outras, apenas se limitaram a deixar

alguns comentários em sites de notícias, em sua maioria anônimos e, às vezes, discussões entre duas pessoas apenas, visando impor cada um o seu ponto de vista.

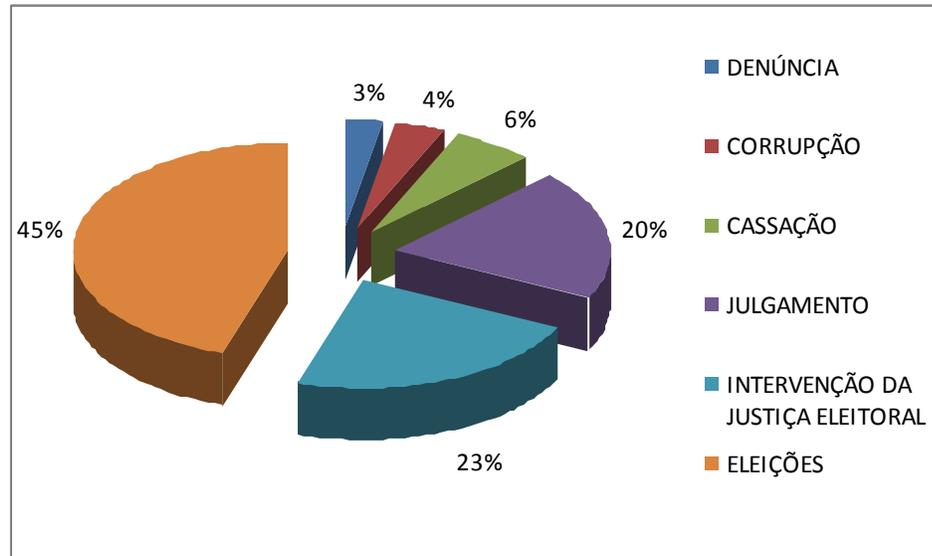
Em relação aos comentários por município, os percentuais ficaram assim distribuídos:

**Gráfico 3 - Comentários distribuídos por cidade**



Fonte: Dados Coletados pela autora.

Selecionaram-se então, através de categorização dos 927 comentários aptos a serem avaliados na pesquisa, feita por palavras-chave relacionadas a:

**Gráfico 04 - Categorização dos comentários conforme palavras-chave**

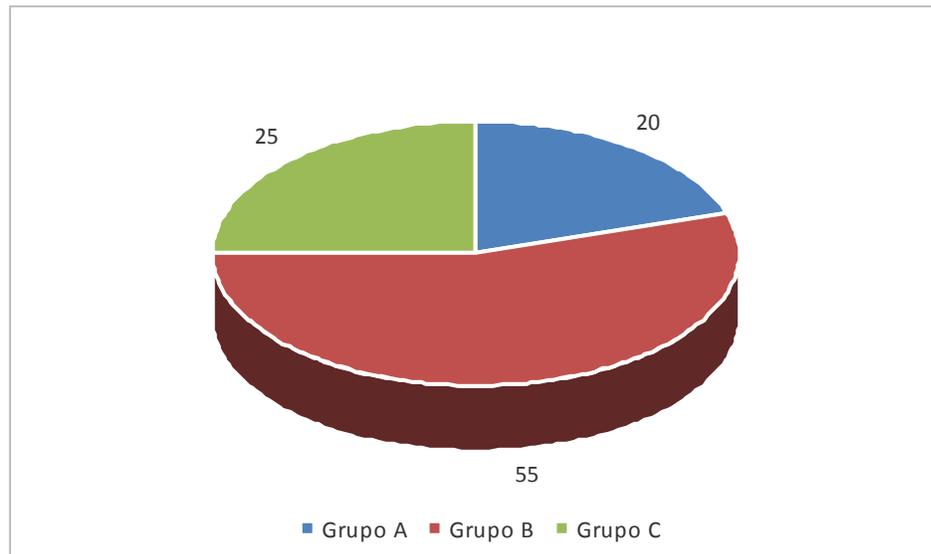
Fonte: Dados Coletados pela autora.

Os comentários em sua maioria, somando 44,9% falam sobre as eleições suplementares em si, discorrendo em grande parte a própria dinâmica da eleição, a campanha, os candidatos, o pleito anterior, etc. A mediação ou intervenção da Justiça Eleitoral, bem como aspectos de (in) justiça, defesa, acusação, foram bastante expressivos, (intervenção da Justiça Eleitoral 22,6% + Julgamento 19,6%). Outros comentários sobre o momento da cassação, o impacto na comunidade (6,04%), as questões que permeiam a existência ou não de corrupção eleitoral no pleito (3,9%), e falas que levam a questão da denúncia, se foi uma armação ou não, se as provas foram reais ou não (2,6%) foram menos frequentes.

Logicamente, identificaram-se comentários que se referiam ao mesmo assunto, como por exemplo: a questão do julgamento, mas uns se posicionando contrários a interpretação da Justiça e outros favoráveis. Assim, para todas as categorias. Optou-se por reunir estes comentários em três grupos: a) os que condenam a corrupção eleitoral e aprovaram a intervenção da Justiça; b) os que não legitimaram a intervenção da Justiça e consideraram a cassação/nova eleição um fato antidemocrático; c) aqueles que consideraram o episódio um atraso/freio no desenvolvimento do município, independente da postura política. Mensurados estes comentários, devidamente

analisados dentro dos três agrupamentos, gerou o resultado exposto no seguinte gráfico:

**Gráfico 05 - Agrupamento dos comentários de acordo com posicionamento**



**Fonte: Dados coletados pela autora.**

Cabe ressaltar que os impactos são controvertidos, especialmente no que tange o sentimento e opinião do eleitorado atingido. Enquanto uma parcela se sente vingada, se sente atendida em seus direitos de cidadão, desenvolvendo um sentimento de justiça necessária sendo feita, uma maioria dos comentários registrados identifica o entendimento daquela situação como uma invasão na dinâmica política da cidade, um desrespeito ao voto, à escolha por eles feita nas urnas.

Parte-se do princípio que sempre há sentimentos pessoais entre políticos e eleitores envolvidos numa campanha eleitoral e na própria atividade política do prefeito municipal, do vice e dos vereadores, pois há uma constante troca entre eles, forma-se uma rede, seja ela formulada por laços de afetividade, amizade, identificação, ou por interesses mediados entre o objetivo do político em manter o seu prestígio e, conseqüentemente, seus votos, e os objetivos dos eleitores em obter os serviços, benefícios e facilidades que o contato mais estreito com esses atores políticos pode lhe render. Para o conceito de rede, nesse caso, utiliza-se a passagem de Bezerra (1995):

[...] assinalar o conjunto limitado de contatos diretos e indiretos de uma pessoa

que se caracteriza por estar fundado em relações de caráter pessoal. Desse modo, as redes pessoais incluem notadamente aquelas pessoas que estão vinculadas por relações de parentesco, amizade, patronagem, alianças pessoais e conhecimento. Uma pessoa não precisa estar diretamente vinculada a um ego para ser considerada como integrante de uma rede pessoal. Para que isto ocorra, é suficiente que ela mantenha um contato pessoal com alguém que mantenha um contato de mesmo caráter com o ego (p. 45).

As consequências de uma cassação de mandato no plano estadual ou federal – deputados, senadores, governadores, ou mesmo em cidades metropolitanas – são muito distintas do que ocorre no âmbito municipal. O sentimento vivenciado é outro, colocado em outro patamar. No plano local a política envolve vidas entrelaçadas, muito próximas, relações muito pessoais. O jogo inclui essas relações pessoais de tempo e de espaço, e sendo assim, a transformação instantânea que a cassação de um mandato político provoca, vai muito além de questões de legislação, de combate à corrupção, de punições, e sim, estão no âmago da identificação pessoal, das afinidades, das convivências.

Para embasar essa afirmação, precisa-se transitar pelo campo de conhecimento da antropologia e, com base em Barreira (2006), o qual argumenta “que os atos de campanha articulam relações de proximidade entre o que se nomeia de política e os eleitores” (p. 77). De acordo com a autora, as marcas espaciais e temporais de uma campanha são evidentes em um município, um bairro ou pequena localidade, que fazem do pleito eleitoral um acontecimento de repercussões múltiplas na vida social. Nesse espaço de tempo, há algo que a autora compara a um “ritual” – que poderia até mesmo ser comparada a outros rituais festivos ou religiosos que fazem parte do ciclo de vida de uma comunidade ou cidade interiorana – em que sons e imagens criam um cenário peculiar, e começam a surgir identificações, “quem fica de cada lado”, criam-se pactos entre políticos e eleitores, criam-se estratégias e arranjos, há a aproximação de candidatos e população, e afinidades e laços se estreitam ou se afrouxam.

Para Barreira (2006), esses “pactos” estabelecidos numa campanha, entre eleitores e políticos é um “estabelecimento de vínculos entre representantes e representados” (p. 194). Não é preciso muita reflexão para perceber que uma cassação de mandato e, por consequência, uma nova eleição destrói todas essas estruturas, estratégias, arranjos, pactos, rituais estabelecidos na eleição anterior, que deviam ter consecução naquele mandato e que ficam de repente, no vazio de uma intervenção

externa. E sobre tudo isso, ainda é possível utilizar uma citação da autora, que descreve muito bem o argumento apresentado: “se for possível encontrar similaridades entre campanhas eleitorais de pequenas e grandes cidades, ressaltam-se também diferenças que traduzem a diversidade própria dos espaços metropolitanos” (idem).

Num município, especialmente os pequenos, como no caso destes que foram palco de cassações e Eleições Suplementares, a esfera política e as demais esferas da vida humana se confundem, não possuem fronteiras delimitadas. No plano estadual ou nacional, os conflitos são longínquos, as pessoas absorvem as notícias que chegam através da mídia, e até sentem certo prazer quando um grande figurão da alta política é condenado pelos seus crimes. Porém, no contexto de um município, a própria noção do que é um crime é diferente. Para essa noção corrobora Figueiras (2009), que argumenta existir uma antinomia no âmbito da opinião pública brasileira, entre as normas morais, que regulam os significados políticos da corrupção, e a prática cotidiana na esfera pública formadas pela:

(...) constituição de normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas. A antinomia entre normas morais e prática social da corrupção no Brasil revela outra antinomia: a corrupção é explicada, no plano da sociedade brasileira, pelo fosso que separa os aspectos morais e valorativos da vida e a cultura política. Isso acarreta uma tolerância à corrupção que está na base da vida democrática pós-1985 (p. 387-388).

Desse modo, a sonegação de impostos ou o contrabando de produtos paraguaios ou argentinos, a conversinha no policial para não levar multa, por exemplo, não é vista pelas pessoas como um crime. Assim, da mesma forma que todos concordam que não é certo moralmente aceitar dinheiro, serviços ou favores em troca do voto, há uma flexibilidade bem elástica para delimitar onde está a fronteira entre a venda do voto e o crime. Conforme a visão de Figueiras (2009),

A antinomia entre normas morais e prática social cria um contexto de tolerância à corrupção que explica o fato de atores, consensualmente, concordarem com a importância de valores fundamentais como respeito, honestidade, decoro e virtudes políticas, mas, ao mesmo tempo, concordarem que, na política, um pouco de desonestidade pode cumprir uma função importante.

Seria como um consenso inconsciente de que a corrupção é normal na política, ao mesmo tempo em que são necessários esforços para impedi-la: uma briga silenciosa

entre um juízo de valor pautado pelos ensinamentos morais e outro juízo de valor pautado pela necessidade cotidiana.

Por este motivo, tais comentários foram analisados em três aspectos: primeiramente, quantos comentários por município, depois o número de comentários para cada categoria apresentada e, a seguir, o número de comentários para cada agrupamento de posições. Estes comentários foram escolhidos pela representatividade que possuem em relação aos demais, ou seja, possuem uma expressão e linguagem mais compreensível, mas o mesmo sentido de vários outros semelhantes. Ou seja, dos comentários parecidos, escolheu-se aquele que é de fácil compreensão para o leitor e que diz em grau suficiente aquilo que os demais quiseram expressar. A seguir, expõe-se uma exposição de alguns comentários e a análise dos mesmos.

**a) Os que condenam a corrupção eleitoral e aprovaram a intervenção da Justiça;**

Os eleitores que se referem à intervenção da Justiça como uma “limpeza” na política estiveram representados por uma escala menor de comentários, chegando a 20,1% do total analisado. Comentários dos eleitores encontrados nas fontes da pesquisa perpassam a noção de moralização da política na atuação da Justiça Eleitoral: *“Fazer campanha política desrespeitando os políticos e o povo, isso sim é que é ferir a democracia”*. Naturalmente, os discursos dos políticos e cidadãos nesse contexto, são muito divergentes e dependem sensivelmente da posição onde eles se encontram. Aqueles que recorrem a via judicial para cassar o mandato do adversário apresentam versões profundamente morais de limpeza da política e punição dos corruptos.

Essas pessoas entendem que cassando estes mandatos, a Justiça estará demarcando sua função de regulação na política: *“Finalmente a justiça neste país está sendo feita e as leis, cumpridas! Todos sabiam que ele corria o risco, visto que estava sendo acusado em processos, poderiam ter colocado outra pessoa para se candidatar pela coligação. Não é nada contra ninguém, mas as leis estão aí para serem respeitadas (...)”* (BARROS CASSAL). Estes eleitores entendem que a lei existe para diminuir e/ou erradicar a eleição, e precisam ser respeitadas, e que as cassações dos

mandatos em questão, servem para moralizar a política nesses determinados municípios.

Em geral, apresenta-se uma visão de que antes, a Justiça não agia na questão da corrupção especificamente, e há uma espécie de contentamento: *“(...) Até que enfim a justiça gaúcha está agindo contra a corrupção política”*.

Para estes eleitores, o prefeito cassado elegeu-se com a maioria dos votos, mas utilizando meios ilícitos para este fim, não merece ocupar o cargo que lhe foi confiado: *“Quando falam em eleito pela maioria, claro, comprando os votos conforme diz a justiça?”* (PRESIDENTE LUCENA). Apontam, inclusive, os fatos que consideram errado na questão da própria Eleição Suplementar e seu resultado: *“Sou Santa Cruzense, não voto em Vale do Sol, tampouco, conheço os candidatos. Mas o que EU SEI, é que ganharam os mesmos do prefeito cassado e ainda teve cara de pau de mandar a mulher à vice. POR ISSO digo ao POVO. NÃO ADIANTA ENSINAR BONS MODOS AOS SEUS FILHOS, por que os PAIS fazem pior, votando em quem aprontou. OU VAI ME DIZER QUE O TAL MICHEL não fez nada?”* (ênfases em letras maiúsculas feitas pelo autor do comentário, VALE DO SOL).

Um dos municípios onde o povo mais se utilizou da mídia, da internet e das redes sociais para comunicar-se foi Tuparendi. Nesse município os ânimos foram mais aflorados, de modo que a população se dividiu bastante entre opiniões distintas, e diante do discurso moralizador pregado pela oposição ao prefeito Cielo, a população reproduziu em larga escala a questão da limpeza feita pela Justiça Eleitoral: *“A cassação de Cielo só é uma decepção para quem acredita em papai noel, santos mártires, super heróis, para quem sabe que seres humanos são imperfeitos e erram pra caramba, isso não é novidade nenhuma... acontece que se há provas e a justiça condenou, de acordo com a lei, não adianta espernear e apelar para Jesus Cristo. A justiça sabe muito bem o que faz, só que deveria sair uma nova eleição, com candidatos novos dispostos a ganhar uma eleição com mérito e não com dinheiro”* (TUPARENDI).

Não há como negar que hoje, levando em consideração o rigor da legislação eleitoral, existe um clima de conscientização, onde as pessoas estão mais cientes da importância do seu voto para a democracia e da gravidade dos significados de infringir-

se as regras: *“Eu acho que se as coisas fossem feitas dentro da lei, e certas, não teria motivo pra essas coisas acontecerem dentro do nosso município, vamos fazer as coisas dentro da lei e de maneira certa para com estas cassações, Prefeitos eleitos não deixem motivos para serem cassados, ai para tudo isso, estamos cheios (...)”* (IBIRUBÁ).

Para estas pessoas, As mudanças no formato da legislação foram e são fundamentais para barrar candidatos não idôneos e terminar com aqueles processos sem fim, nunca julgados e comidos pelas traças dentro das gavetas do Poder Judiciário. Comentários interessantes deixados em artigos e colunas, por eleitores anônimos conseguiram fazer uma reflexão mais ampla, um diagnóstico mais profundo do que estavam vivenciando. Eles entendem também que o principal problema da corrupção no Brasil não é necessariamente o político corrupto, mas sim, o próprio eleitor que se sujeita a venda de voto e a troca de benesses:

*Precisamos ter muito cuidado com o “direito democrático” do cidadão ao voto, porque falamos de Brasil, cuja maioria não passa de alfabetizados funcionais. Cujo candidato paga um remédio e o cidadão o julga um Deus, mesmo que esteja roubando os cofres de sua cidade tirando seus direitos a uma boa educação, saúde de qualidade, saneamento básico, etc. Nossa população infelizmente precisa tirar o ranço pós-escravatista, onde o senhorzinho de engenho o sustentava. O maior dos perigos ao “direito democrático” do povo é achar que o governo o sustentará para sempre e não tem consciência que é justamente o contrário, por isso precisa aprender a reclamar seus direitos e punir nas urnas quem não os dá! Repito: Saúde, educação, saneamento básico, cidade asfaltada, condução de qualidade e por ai vai!* (PRESIDENTE LUCENA).

Manifestações dos eleitores ocorreram também depois de terminada a eleição suplementar, e percebe-se uma insatisfação, decepção e, até mesmo, revolta quanto aos resultados, já que a maioria voltou a eleger o candidato indicado pelo prefeito cassado: *“Infelizmente a maioria da população votante ainda é pouco esclarecida, para não dizer ignorante, pois se impressiona com promessas que, como vemos nem sempre são cumpridas”* (UNISTALDA). Assim, o fato do mesmo grupo que teve seu prefeito cassado eleger-se novamente, e com uma margem de diferença ainda maior em alguns casos, para tal grupo seria resultado da ignorância e desinteresse do povo pela política em geral.

Para este grupo, a intervenção dos Tribunais Eleitorais quando da cassação de um cargo majoritário, até prova em contrário, visa à defesa do cidadão, valorizando o voto do eleitor, e conseqüente fortalecimento da nossa democracia. Assim como

acontece ou deveria acontecer em todas as sociedades ditas democráticas.

**a) Os que não legitimaram a intervenção da Justiça e consideraram a cassação/nova eleição um fato antidemocrático;**

Em contraposição ao discurso da moralização da política, aqueles que perdem os mandatos ou aqueles que são indiretamente atingidos por essa cassação, tendem a discursar em torno do argumento da *“ofensa à democracia no país”*. Conforme comentário de um eleitor de Monte Alegre dos Campos: *“Estão tentando de todas as formas usurparem um mandato legítimo dado pelo povo ao Prefeito do município”*. Não faltam comentários defendendo o grupo cassado, acusando a Justiça Eleitoral de arbitrariedade e de atitude antidemocrática. Para estas pessoas que manifestaram tais opiniões, seriam situações manipuladas por grupos políticos que se mantiveram no poder durante anos, e quando perderam as eleições, usaram da via judicial para voltar ao poder *“à força”*.

Essa perspectiva manifestada em tais comentários, que aponta a Justiça Eleitoral como antidemocrática, denota a opinião voltada a uma anulação arbitrária e autoritária de um mandato conquistado numa eleição, contestado pelos adversários e cassado pela Justiça Eleitoral, e mais do que isso, a anulação da escolha feita pelos eleitores. Conforme comenta um eleitor de Ibirubá: *“É direito do eleitor NÃO VOTAR MAIS, só pagar a multa”*. Alguns eleitores não deixam de observar que os responsáveis pelos julgamentos não conhecem a realidade municipal, pensamento este que reflete a concepção do povo de que a Justiça está muito longe da dinâmica local para compreendê-la em sua íntegra, e que qualquer julgamento sem essa noção clara do que se passa nesses contextos, seria precipitado e injusto. Como retrata um blogueiro de Vale do Sol em sua página:

*Já se comentou em outra oportunidade que os julgadores dessa questão deveriam passar uma boa temporada em Vale do Sol para entender o que realmente aconteceu, mas, como isso é impossível, resta ao povo valessolense o orgulho ferido: é o mínimo sentimento que deve estar brotando da alma de cada um dos mais de 50% de eleitores que votaram ano passado, pensando ter escolhido seu prefeito. Se fosse apenas o orgulho, tudo bem, pois é comum vermos a dignidade popular sendo pisada, mas estamos falando de gente humilde, que passa a vida trabalhando arduamente e que, por algum motivo, depositou no voto em 5 de outubro toda sua fé em dias melhores. Fé*

*esta que foi simplesmente jogada aos porcos. Não obstante tudo não ter passado de uma verdadeira encenação, alguém pensou nos recursos públicos gastos para organizar uma eleição? Nos incômodos gerados pelas brigas políticas? Naqueles que nada importa o resultado da eleição, pois ao amanhecer de cada novo dia, não têm nada a fazer a não ser trabalhar?*<sup>28</sup>

Eleitores que utilizaram os espaços para comentários nas páginas dos jornais na internet usam expressão como “orgulho ferido”, por terem ido às urnas pensando terem escolhido seu prefeito, sentindo-se assim maculados em sua dignidade democrática, sentindo-se enganados no que tange aquilo que se acreditava ser o exercício de seus direitos políticos: *“Agora, cassar o prefeito por qualquer motivo, me desculpe a nossa justiça, mas é muito falta do que fazer. Lá no Congresso é que tá acontecendo os desvios e nepotismo. E cadê a justiça? Deixem os nossos prefeitos trabalharem e vão se ocupar dos desmandos do Congresso”* (VALE DO SOL); *“Protesto! Me dispus a sair da minha casa, acreditando na democracia e no meu país, que meu voto teria valor. Votei em meu candidato, com quem eu me identifico e vem a Justiça tirar o meu direito de ver o meu representante lutando por mim no poder? Então, aonde está a democracia e o direito do eleitor?”* (BARROS CASSAL); *“A voz do povo é quem manda, nem político nem juiz ou quem quer que seja pode ir contra a vontade do povo, afinal, somos nós que escolhemos os nossos representantes ou isso aqui não é democracia?”* (VALE DO SOL).

Estes comentários incidem na questão do direito do eleitor ao voto ter sido ferido com a intervenção da Justiça Eleitoral. Não se deseja criar aqui uma campanha contrária à atuação dos tribunais, e sim, chamar atenção para o argumento de vários eleitores, que embora sem um conteúdo maior sobre o tema, uma opinião geral formada ou embasada, acredita que essa cassação de mandato com a respectiva eleição suplementar veio a ferir a democracia naquele determinado local. Como sublinha o blogueiro Rodrigo Ribeiro, já citado:

*Como águas passadas não movem moinhos, Vale do Sol entra novamente em clima eleitoral. Mas o que não sabem as pessoas que armaram toda essa “novela”, gerando a cassação de um prefeito eleito com mais de 50% dos votos – ou fingem não saber, é que esses votos significam que mais de 50% dos eleitores de Vale do Sol estão enfurecidos, com sua dignidade democrática abalada, sentindo-se enganados pelo que se acreditou ser o exercício da democracia. Não imaginam que agora estes eleitores poderão multiplicar sua*

---

<sup>28</sup> Vale do Sol e sua dilacerada soberania popular: nova eleição, “filme” ou “novela”?, Rodrigo Ribeiro, <http://parafraseaverdade.blogspot.com.br/2009/08/vale-do-sol-e-sua-dilacerada-soberania.html>

*ira fazendo a verdade prevalecer? Já que queriam um julgamento, o povo de Vale do Sol será o mais coerente juiz. Esta é uma verdade real e consciente, de que o povo não é ignorante a isso tudo e que na hora certa, nas urnas, dirá em alto e bom tom o que pensou dessa armação toda (ver nota anterior).*

No município de Tuparendi, quando o prefeito cassado ainda exercia o mandato com liminar, eleitores do município organizaram um ato de apoio a Itálico Cielo em frente à prefeitura e, de certo modo, um ato de protesto contra a intervenção da Justiça Eleitoral na dinâmica do pleito municipal. Pessoas se reuniram em frente ao prédio da prefeitura municipal, com cartazes de apoio, e instalaram um caminhão de som para proferir manifestos verbais em favor da permanência do prefeito em seu cargo. Nada disso adiantou. Em setembro de 2009 a cassação de Cielo foi confirmada pelo Tribunal Superior Eleitoral, e marcada a nova eleição.

A maior incidência de comentários, no entanto, está focada na questão da armação contra os eleitos, com vistas a alterar o resultado eleitoral: *“Eles não se conformaram em perder. Compraram votos, são tão corruptos ou mais dos que foram cassados, mas não se conformaram em perder e então entraram com o processo. Eles não ganharam a eleição, mas pensaram que ganhariam no tapetão. Felizmente, ainda assim perderam”* (PRESIDENTE LUCENA). O eleitor de Vale do Sol comenta no site do Jornal Arauto: *“Infelizmente a arrogância é um mau que aflige a humanidade, aceitar a derrota faz parte da democracia. Olha quem fala em falcatrua, estranho, o “suposto eleitor” corrompido que antes da eleição não tinha nada, agora ta de casa nova, deve ter ganho de natal (...) Enfim, perderam, e de uma forma significativa, mas dizer o que, eleitores de um partido que apoiou a ditadura, não sabem respeitar a vontade da população. É vai ser difícil recuperar o dinheiro gasto nesta campanha (...)”*. Ainda reforçando com fragmentos do blog Parafraseando a Verdade, onde consta:

*Em municípios pequenos e humildes, há um risco muito grande nesta prática da boataria, porque tal prática vai gerando a ira das pessoas de ambos os lados. Mas aí surge a dúvida derradeira: qual é a vontade de voltar ao poder? Por que tanta ansiedade em deslegitimar uma gestão que foi eleita com mais de 50% dos votos? E ainda, por que jogar uns contra os outros? Amigos não se falam mais, parentes não se visitam mais, a humanidade vai minguando<sup>29</sup>.*

Outro cidadão de Ibirubá comenta: *“as mesmas figuras de sempre*

<sup>29</sup> Conteúdo completo do artigo em “Eleições de Vale do Sol 2008 - “o filme” (águas de março – de que ano?)”, Rodrigo Ribeiro, [http://parafraseaverdade.blogspot.com.br/2009/08/eleicoes-de-vale-do-sol-2008-o-filme\\_04.html](http://parafraseaverdade.blogspot.com.br/2009/08/eleicoes-de-vale-do-sol-2008-o-filme_04.html)

*"inconformadas" pelo resultado das urnas liderando e "promovendo" confusão". No mesmo sentido, outro reforça: "...uma pergunta: porque ainda existe eleição em Ibirubá? pois a decisão de quem vai ou não ocupar o cargo de prefeito se resolve a cabresto. Os eleitores não deveriam perder o seu tempo indo as urnas já que o seu voto não está sendo levado em conta".*

Os cidadãos tendem a desenvolver um princípio de comparação entre faltas menores e faltas maiores, ou seja, frequentemente reiteram que no Congresso Nacional, no Senado, nos altos escalões do governo, a corrupção é muito maior, e por isso, numa escala de valores crescente, questionam o fato de um prefeito ser cassado por ter distribuído cestas básicas, medicamentos, etc.

Seria uma espécie de hierarquia da corrupção. Referem que nas outras esferas do poder, a corrupção é maior, mais disseminada e com maior ônus aos cofres públicos: *"(...) tem políticos em Brasília e nas capitais, no Senado, na Câmara dos Deputados, que roubam muito mais durante muito mais tempo, que cometem atrocidades com o dinheiro do contribuinte, que utilizam das práticas mais nojentas para se eleger, para manter o poder, para beneficiar a si próprio, a família, a grupos de protegidos. No entanto, esses nunca são cassados, ficam impunes durante décadas. Nos nossos municípios, um prefeito tem um miserável caixa 2 e é cassado. Isso é a Lei Eleitoral? Isso é a Justiça Eleitoral?"* (TUPARENDI).

Forma-se uma interpretação de "terceiro turno" nas eleições, o turno da Justiça Eleitoral, onde os adversários procuram ganhar no tapetão. Este comentário de um eleitor de Ibirubá ironiza: *"Tapetão, Tapetão, Existe alguém mais votado que eu?"*. Podemos observar o mesmo sentido em vários outros comentários: *"Incapaz de conquistar o voto popular, agora querem ser eleitos pelos sete juízes do TRE (...)"*; *"Essa é a mais perfeita amostra da criação de um fato político para ganhar no tapetão por meio de um golpe jurídico (...)"*; *"O destino de Presidente Lucena passa primeiro pelas urnas e depois pelo tapetão (...)"*. *"É um golpe com aparência de legalidade"*; ou ainda uma frase de efeito com conotação mais forte: *"Querem cassar a democracia"*.

Desse modo, pode-se perceber que existe dentre os eleitores cuja escolha foi atingida pela medida da Justiça Eleitoral, um sentimento de descontentamento e uma visão de que a atuação do Poder Judiciário foi antidemocrática. Como comenta um

eleitor de Vale do Sol, “(...) cassar o prefeito por qualquer motivo, me desculpe a nossa justiça, mas é muito falta do que fazer. Lá no Congresso é que tá acontecendo os desvios e nepotismo. E cadê a justiça?? Deixem os nossos prefeitos trabalharem e vão se ocupar dos desmandos do Congresso”.

Para eles, a intervenção da justiça afetaria o poder de escolha do eleitor, pois quando invalida uma eleição, acaba por anular votos de uma gama muito grande de cidadãos que não estiveram envolvidos em episódios de corrupção. Evidentemente, tais comentários podem ter sido postados por pessoas diretamente interessadas no pleito, cuja alteração do resultado eleitoral tenha lhe sido prejudicial. De modo que, embora os comentários reflitam a opinião de boa parte do eleitorado, visto que a maioria das Eleições Suplementares levou ao poder o mesmo grupo político que havia sido cassado na Eleição Regular, tais subsídios apontam um caráter meramente ilustrativo, sem maiores pretensões científicas.

**b) Aqueles que consideraram o episódio um atraso/freio no desenvolvimento do município, independente da postura política.**

A situação gerada pela cassação e nova eleição gerou desgastes e incômodos gerados pelas brigas políticas nos municípios, que se tornaram, via de regra, muito mais acirradas e de cunho pessoal, motivadas pela vontade de voltar ao poder ou ascender a ele, tanto aqueles que tiveram o mandato cassado como os outros, que adentraram com o processo a fim de deslegitimar a gestão eleita. O comentário do eleitor de Ibirubá é bastante elucidativo: “(...) querem frear o crescimento de Ibirubá, intrigante que parece ser de interesse partidário, contrário ao que prometem em campanha”.

O caso de Chapada – RS é bastante ilustrativo no que diz respeito a esse tipo de opinião. A questão nesse caso seria: por que o grupo que perdeu a Eleição Regular moveu um processo contra o prefeito eleito e depois não disputaram a eleição suplementar? Essa situação deu-se por que eles acreditavam que cassando o prefeito eleito, iriam assumir a prefeitura automaticamente, sem passar por uma nova eleição. No entanto, essa possibilidade só existe se o prefeito eleito não atingir 50% dos votos

válidos, assim como ocorreu em Maximiliano de Almeida. Sendo assim, prefeito e vice foram cassados por distribuição de vale combustível, porém a oposição não teve candidato para disputar a Eleição Suplementar, e o grupo cassado precisou apenas substituir os candidatos e eleger-se novamente. É possível visualizar a revolta da população neste caso, que considerou um desperdício de gastos públicos para reorganizar a eleição e um atraso em termos de desenvolvimento para o município.

Interpretar-se-ia então, que não fazia sentido nenhum eles moverem o processo contra o prefeito para, logo em seguida, abster-se de disputar. A opinião da maioria das pessoas sobre o ocorrido foi de desaprovação, exposto na própria votação da Eleição Suplementar, pois segundo a opinião manifestada nos comentários, a distribuição de vale combustível era prática comum em ambos os lados.

Nos municípios onde aconteceram cassações e eleições suplementares, é argumento recorrente que ambos os lados compraram votos ou utilizaram de meios ilegais para a chegada ao poder. As práticas ilícitas eram realizadas tanto pelos políticos que tiveram seus mandatos cassados como pelos próprios oponentes que entraram com o processo na via judicial. Assim, nos municípios, tais acontecimentos já são costumeiros, corriqueiros, generalizados e, até mesmo, de certo ponto de vista, não considerados crime passível de punição pela população: *“Num município como Vale do Sol não tem como um candidato comprar todos os votos. Ele pode comprar uma quantia, a diferença que ele imagina que falta para ganhar, mas não todos. Eu não vendi meu voto, votei por escolha própria, não foi nem pelo partido, e sim, pela pessoa do candidato, e mesmo assim, meu voto foi anulado pela Justiça Eleitoral, como se também fosse fruto da corrupção. Eu me senti uma palhaça tendo meu voto anulado e indo às urnas novamente”*.

Conteúdos de comentários mostram que eleitores encaram a compra de votos e abuso de poder econômico, como algo natural, corriqueiro, praticado por todos os políticos, sem distinções: *“Pode até ser que o ex-prefeito tenha comprado sim votos, tenha distribuído ranchos e remédios pros eleitores, ele e os aliados dele não são santos, inocentes. Mas e o outro lado, não fez por acaso a mesma coisa?”* (PRESIDENTE LUCENA). De modo mais simplificado, uma eleitora sentencia: *“Todo mundo compra voto”*.

A corrupção, na visão de alguns eleitores que deixaram seus comentários nos portais de notícias, é uma espécie de condição para um candidato a cargo eletivo atingir o seu intento. Vários eleitores referem que para ser eleito, é necessário usar de meios ilícitos: *“(...) quem não compra votos, não se elege. É simples. É uma condição, uma regra, os que realmente querem competir em pé de igualdade, tem que fazer, tem que botar dinheiro, e dinheiro alto, senão não entra”*. Outro comentário semelhante reitera: *“(...) tem que dançar conforme a música. Como se toca, se dança, não é assim que diz o ditado? Se todo mundo compra voto, o cara que quer se eleger tem que usar dos mesmos meios. É assim que funciona” (TUPARENDI)*.

Nesse mesmo sentido, percebe-se que o eleitor não acredita que seja possível mudar essa realidade, há um pessimismo bastante evidente, acreditando-se que não há como modificar os hábitos ilícitos dos políticos, nem mesmo com a atuação mais severa da Justiça: *“Todo mundo faz a mesma coisa. Ninguém é santo nessa história, nessa de comprar votos em eleições todo mundo foi aluno do mesmo professor, todo mundo sabe a lição de cor. E não adianta nada cassar mandato, mandar fazer eleição nova. Pra mudar tudo isso, só nascendo todos de novo”*.

Aborda-se ainda o desperdício de gastos públicos para reorganizar uma eleição. Evidentemente, a realização de um novo pleito, totalmente atípico, acarreta custos para a Justiça Eleitoral, e movimenta despesas dos próprios candidatos, que novamente empenham-se em publicidade e outros gastos de campanha. Para alguns eleitores, isso fere o princípio da economia nos setores públicos e afeta a própria questão de investimentos desnecessários.

Perpassando essas questões esboçadas nesses comentários de eleitores nas matérias de jornais com publicação na internet analisadas para a construção deste item ilustrativo do trabalho, tem-se uma dimensão mais ampla dos motivos pelos quais a maioria das Eleições Suplementares acabou legitimando o mesmo grupo político que havia sido afastado do mandato. A partir deste esboço, pode-se ter uma ideia do que passou pela cabeça do eleitor nessas condições, quais as motivações para este padrão ter sido identificado nos resultados das eleições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na revisão bibliográfica realizada, apresenta-se uma noção do que é a judicialização da política. Nesse sentido, torna-se óbvio que o Poder Judiciário, como um dos três poderes, tem papel preponderante no equilíbrio entre os mesmos, evitando abusos e proporcionando uma maior confiança nos princípios democráticos. Essa expansão do Judiciário, no entanto, há muito tem ultrapassado estas questões pontuais, e tem se espalhado pelas várias facetas da vida em sociedade, perpassando a vida pessoal, social, econômica e política do ser humano.

A crescente inserção do Poder Judiciário dirimindo conflitos que antes eram solucionados, exclusivamente, na arena política, ensejou a elaboração e utilização do termo “judicialização da política”. Perpassam-se as linhas de pensamento que defendem e também as que negam a existência do fenômeno da Judicialização: as que defendem, argumentam que a procura crescente pela intervenção da Justiça, por si só, representa judicialização, e as que negam, dizem que não basta o aumento da provocação pela atuação do Judiciário e sim, sua efetiva intervenção ou não nas ações ajuizadas.

Como pressuposto teórico norteador para a análise da temática escolhida, adota-se a ideia desenvolvida por Marchetti (2008), Marchetti e Cortez (2009a, 2009b), de que a Judicialização da Política não está na procura pelo Judiciário e nem na intervenção dele ou não, quando é provocado. Para os autores a judicialização tem sua raiz no movimento do legislador ao atribuir cada vez mais poder ao Judiciário, repassando para este a responsabilidade de dirimir conflitos que antes eram de sua responsabilidade. A judicialização, portanto, teria sua gênese no momento da elaboração do conjunto de leis que regem o país.

Seguindo este raciocínio, Marchetti e Cortez nos mostraram por que a Judicialização é simplesmente intrínseca ao processo eleitoral brasileiro: nosso organismo eleitoral, que concentra praticamente todas as funções da Governança Eleitoral, é um órgão do Poder Judiciário. Um caso singular no mundo, peculiar dentre os vizinhos da América Latina, e que caracteriza um modelo exclusivamente brasileiro.

A Justiça Eleitoral é investida do poder de criar regras (resoluções, regimentos eleitorais, etc.), de administrar todo o andamento do pleito e de investigar e julgar os contenciosos eleitorais surgidos neste. Assim, o Organismo Eleitoral brasileiro é um órgão, em si, judicializado desde sua gênese.

Essa condição foi aumentando após a aprovação de sucessivas leis complementares que vieram agregar mais normas à Constituição Federal de 1988 e ao Código Eleitoral de 1964. Então, o legislador, ao aprovar tal formato de legislação, preferiu conferir à Justiça Eleitoral, um órgão do Poder Judiciário, cada vez mais poder de intervenção na política. E nesse conjunto de fatos, o município, o ente federado onde tais normas surtem mais impacto.

Nesse sentido, o trabalho que aqui se encerra, procurou traçar um perfil dos processos de cassação que chegaram à Justiça Eleitoral referente ao pleito municipal majoritário de 2008. Ficou claro, com base nos dados, que a competição política local tem sido alterada sensivelmente pela intervenção da Justiça Eleitoral em seus pleitos majoritários.

Esse novo ator remodela as estratégias utilizadas pelos competidores políticos - independente do número de intervenções da justiça - verifica-se um fenômeno crescente de judicialização da competição política. Como se conclui nos capítulos anteriores, a mera expectativa de desestabilizar ou derrubar o adversário através de uma ação judicial já é motivo suficiente para que competidores hoje estejam se preparando cada vez mais para um “terceiro turno”, ou seja, a batalha nos tribunais.

Observa-se que a margem de julgamentos dos quais decorreram em cassações foi bastante diminuta em relação ao número total de casos. Porém, não é essa margem de efetiva intervenção judicial, cassando mandato e promovendo uma nova eleição, que se torna incentivo para que outros competidores tentem o mesmo: é a mera possibilidade de desestabilização do adversário. Nesse sentido, torna-se visível o quanto a Justiça Eleitoral está sendo capaz de alterar a dinâmica da competição política local: os competidores se preparam para a campanha eleitoral, para a eleição propriamente dita, como antes, mas se preparam também e, com maior ênfase ainda, para a futura batalha judicial.

O ponto máximo que um processo de cassação pode atingir, considerando o ponto de vista do requerente, é a cassação do mandato eletivo do adversário. Essa cassação pode gerar dois resultados, que é a ascensão do segundo colocado para o cargo ou a realização de uma nova eleição. As Eleições Suplementares não deixam de ser um termômetro para outro fator importante: como o eleitor se movimenta dentro deste cerco armado pelos políticos X justiça: olhando de perto o resultado das Eleições Suplementares, observa-se que, quando teve uma segunda oportunidade de escolha em casos de cassação, na maioria dos casos o eleitor legitimou novamente o mesmo grupo político cassado.

Assim, chega-se a uma interpretação de que a intervenção da Justiça Eleitoral nos pleitos municipais não tem sido considerada bem-vinda pela maioria dos eleitores envolvidos. Além de eleger novamente o mesmo grupo, muitas vezes até com forte ligação com o político cassado (parentesco, por exemplo), o eleitor votou branco/nulo ou ainda, preferiu abster-se quando não teve opção.

A partir disso, observando como o eleitor se comportou quando teve uma segunda oportunidade de escolha, surgem novas inquietações empíricas que não poderão ser respondidas aqui devido aos limites do trabalho, mas ficam como norte para novas agendas de pesquisa: A) Estaria a intervenção da Justiça Eleitoral relativizando a vontade do eleitor? B) Estaria essa intervenção ferindo os princípios democráticos? C) Em que momento o controle exercido pelo nosso organismo eleitoral deixa de ser algo necessário à lisura e credibilidade do pleito, e passam a gerar uma semente de não-aceitação dos resultados pelos competidores? D) E ainda, em que momento passa a gerar uma forma possível de anulação da vontade soberana da maioria expressa nas urnas? E) Estaria esse aparato legal/judicial causando a mudança de comportamento dos políticos acostumados a dirigir a sua campanha com base nas práticas consideradas ilegais? F) Ou tais proibições estariam apenas dificultando um pouco as práticas costumeiras, conseqüentemente, levando os políticos a desenvolver táticas cada vez mais aprimoradas para burlar a lei e continuar com seus hábitos?

Logicamente, não se pode simplesmente terminar este trabalho com mais dúvidas do que começamos. Então, cabe dizer que não se trata aqui de fazer uma apologia à impunidade daqueles políticos que se utilizam de toda e qualquer forma de

corrupção para alcançar o poder. Nem mesmo de questionar a idoneidade da aplicação das regras pelo órgão competente. Trata-se de pensar realmente os efeitos dessa intervenção na dinâmica política, e em que medida tais efeitos podem constituir impactos positivos ou negativos dentro de um cenário municipal.

Quando os competidores confiam nas regras, a tendência é aceitar e respeitar os resultados de uma eleição. Essa confiança mútua possibilita, numa democracia, que o perdedor de hoje conforme-se com a sua derrota, recolha-se ao seu posto de oposição ao governo, e aguarde a próxima oportunidade de competir. Não parece ser o caso do fenômeno da judicialização da competição política, onde a esperança depositada nas regras eleitorais e na intervenção da Justiça Eleitoral faz com que os perdedores não aceitem os resultados do pleito, tentando derrubar o vencedor na via judicial.

Assim, *a priori*, a escolha dos governantes não termina no momento da divulgação oficial dos resultados ou da diplomação dos eleitos, e acaba se estendendo na arena jurídica por um período posterior ao processo de escolha. Ainda, vislumbra-se um importante indicativo: nenhum processo chegou à via judicial pela iniciativa de um eleitor comum, um cidadão indignado com a corrupção, um habitante de determinada cidade que se sentiu ferido em sua dignidade quando lhe foi ofertado algo em troca do seu voto.

Foram atores políticos interessados e diretamente envolvidos no pleito que efetuaram a denúncia e arrolaram as provas, exceto nos casos em que o processo veio da iniciativa do Ministério Público Eleitoral. De fato, há casos que seria como traficantes denunciando concorrentes não para combater o tráfico em si, mas apenas para evitar a concorrência.

Seria uma espécie de *Big Stick* (grande porrete, em inglês), “ou é meu aliado ou está contra mim”, muito usado pelas esquerdas nacionais nos Estados Unidos para neutralizar os adversários. Aliado a uma postura de “pôr sino” (criando uma imagem negativa por um fato real ou fictício sobre ele) no adversário, fazendo com ele seja sempre lembrado pelo seu “sino”. Isso cria condições de prejudicar o adversário em uma campanha. Então, essa tendência que está se criando, de denunciar os adversários na Justiça, poderia ser comparado a essa prática, sendo um “*big stick*”

judicial”.

Assim, tendo em mente tal perfil, interpreta-se que a possibilidade da cassação de um mandato consolidar-se tem tornado os mecanismos judiciais mais um instrumento na busca pelo poder. Ou seja, mesmo que determinado oponente vença as eleições, é possível reunir provas, e derrubá-lo no âmbito jurídico, cassando o seu registro de candidatura ou mesmo seu mandato, caso já tenha sido empossado. E mesmo que esse objetivo maior não seja atingido, por motivos vários, o fato de ser alvo de um processo na Justiça Eleitoral desestabiliza e fragiliza a candidatura do adversário, tendo seus benefícios imediatos de qualquer forma. Os dispositivos instituídos pela legislação eleitoral, portanto, aliados aos mecanismos de aplicação do organismo eleitoral responsável, tornam-se utilitários para desbancar um adversário.

O conjunto que compõe a legislação eleitoral e os mecanismos judiciais dela derivados, como a possibilidade de uma nova eleição, é utilizada para modificar um resultado eleitoral desfavorável. Tendo esgotado todas as outras estratégias utilizadas para vencer, a última cartada no jogo, diante da derrota, é tentar retirar o vencedor do poder mediante a via judicial. Isso significa que a partir dessa possibilidade, o fim das eleições, a apuração e divulgação dos resultados oficiais, não são necessariamente o fim do jogo: ele pode continuar em outra arena, judicial.

Há uma tendência por parte dos competidores de buscar uma espécie de “terceiro turno”, diante de resultados desfavoráveis. Essa tendência poderá ser comprovada em relação às Eleições Municipais de 2012, com o adendo da Lei da Ficha Limpa, espera-se que haja ainda mais processos e ainda mais eleições. De certa forma, essa afirmação já vem se mostrando palpável na prática: segundo informações encontradas no TSE<sup>30</sup>, já foram dez eleições marcadas apenas no Rio Grande do Sul e nos primeiros meses do ano de 2013, sendo nos municípios de Eugênio de Castro, Novo Hamburgo (março) Triunfo, Fortaleza dos Valos, Sobradinho, Tucunduva, Vacaria e Erechim (abril), Rodeio Bonito, São José das Missões (maio)<sup>31</sup>. Ou seja, em relação a

---

<sup>30</sup> Calendário das eleições suplementares de 2013, em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares/calendario-das-eleicoes-suplementares-2013>

<sup>31</sup> No momento da conclusão deste trabalho, não se conhece ainda os resultados das eleições suplementares realizadas e marcadas para 2013, tampouco oportunidade de incluí-las na análise deste trabalho, o que deve ser feito posteriormente em um novo estudo.

2008 tivemos 12 cassações nos quatro anos subsequentes, enquanto referente às eleições de 2012, são 10 cassações em apenas alguns meses.

Se determinada coligação ou candidato teve uma conduta ilegal e a possibilidade de provar existe, move-se o processo e se faz uso dessa falha do adversário, mesmo que se tenha cometido as mesmas práticas ilegais. A diferença está em quem tem a prova contra o outro.

Não se pretende entrar aqui em uma discussão ética ou moral, mas sim, demonstrar que as soluções institucionais/legais utilizadas para combater a corrupção eleitoral e garantir a lisura e a credibilidade das eleições não são suficientes. Outras ações paralelas precisam ser consideradas.

A legislação eleitoral, em sua face punitiva, tem se mostrado paliativa e relapsa em alguns casos. Por exemplo, no caso da compra de votos, a mais socializada e comentada das condutas ilegais que um político pode desempenhar numa campanha, a legislação é unilateral: na medida em que a compra de votos é crime, a venda de votos também. Então, por que não há notícia de um caso sequer de ações contra vendedor de voto? Apenas os compradores pagam pelo crime, embora haja muita socialização de informação por parte do próprio organismo eleitoral em torno do fato de que a venda de voto é ato criminoso. Evidentemente, a discussão não é tão simples.

Certamente, as eleições municipais de 2012 que, além de todos os dispositivos legais tratados aqui neste trabalho, ainda incluirá a tão falada Lei da Ficha Limpa – e a infinidade de candidatos que concorreram sob liminar da Justiça Eleitoral e hoje respondem pelas pendências - saberemos o quanto nossos pressupostos traçados nesta dissertação estão sendo válidos para análise da judicialização da competição política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Cláudio W. **Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina.** In: Os Custos da Corrupção. Cadernos Adenauer. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- ALÉ, Ana Lúcia Coelho Miranda; **A ação de investigação judicial eleitoral e os efeitos do julgamento procedente após as eleições.** Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas. Ipatinga, MG, v.1, n.1, maio-julho, 2011. Acesso em 05 de abril de 2012.
- AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das eleições.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. AVRITZER, Leonardo (org). **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.
- ANDRADE, Regis C. **Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo.** São Paulo: EDUSP, 1998.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 14, n. 39, fevereiro/1999.
- \_\_\_\_\_. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: Lucia Avelar; Antonio Octavio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** 2 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2007, p. 81-115.
- \_\_\_\_\_. **Judiciário e Política no Brasil.** São Paulo: IDESP/SUMARÉ/FAPESP/EDUC, 1997.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público e Corrupção Política em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza. **Justiça e Cidadania no Brasil.** São Paulo: Ed. Sumaré, 2000.
- BARBOSA FILHO, Rubem. Judiciário. AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.
- BARREIRA, Irllys. **A política de perto: Recortes etnográficos de campanhas eleitorais.** Revista Novos Estudos, n. 74, março, 2006, p. 177 - 194.

- BEZERRA, M. O. **Corrupção : um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro : Relume Dumará- Associação Nacional de Pesquisa e Pósgraduação em Ciências Sociais, 1995.
- BIGNOTTO, Newton. **Republicanism**. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.
- BOIX, Carles. **The roots of democracy. Equality, inequality, and the choice of political institutions**. Policy Review, 135, 2006. Disponível em <http://www.hoover.org/publications/policyreview/2913481.html>
- BOURDIEU, Pierre. A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989
- BRANDÃO, Carlos Antonio Leite. **Corrupção e Cidade**. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.
- CAPPELLETTI, Mauro. "Juizes Legisladores?" .Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues. **Em busca da judicialização da política no Brasil**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf> acessado em maio/2010>.
- CASTRO e COSTA, Flávio Dino. **A função realizadora do Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil**. R. Cej. Brasília, n 28, p.40-53, jan/mar, 2005.
- CASTRO, Marcus Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12, 34, 1997, p. 147-56.
- CERVI, Emerson Urizzi. **O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo**. Revista Opinião Publica vol.17 no.1 Campinas Junho 2011 Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762011000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762011000100004&script=sci_arttext) acessado em 12/11/2012.
- FAORO, Raymundo Faoro. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FEREJOHN, John. **Judicializing politics, politicizing law**. Law and Contemporary Problems, 65, 3, 2002, Pg. 41 a 69.
- FIGUEIREDO, Luciano Raposo. **A corrupção no Brasil Colônia**. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. **Interesses**. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008a.

- \_\_\_\_\_. Marcos teóricos da corrupção. AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008b.
- FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.386-421.
- FLEISCHER, David. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais**. In: Os Custos da Corrupção. Cadernos Adenauer. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia: o guardião de promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.
- HARTLYN, Jonathan; McCOY, Jennifer; MUSTILLO, Thomas. **Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America**. Comparative Political Studies, v. 41, n. 1: 73-98, 2008.
- HÉBETTE, Jean. Meio Ambiente. AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.
- HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no século XX**. São Paulo: Ática, 1975).
- LACROIX, Bernard. **Le politiste et l'usage des institutions: comment parler de la présidence de la République**. In:\_\_\_\_\_ & LAGROYE, Jacques (dir). Le président de la République: usages et genèses d'une institutions. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Po, 1992.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil**. 4a edição — São Paulo : Companhia das Letras, 2012.
- LIJPHART, Arend. **As democracias contemporâneas**. Lisboa : Gradiva, 1989.
- KINZO, Maria D'Alva e BRAGA, Maria do Socorro (Org.). **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.
- KINZO, Maria Dalva; MARTINS Jr, José Paulo; BORIN, Ivan. **Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985**. Revista Novos Estudos, n. 65, março 2003, p. 45-56.
- KOERNER, Andrei & MACIEL, Débora A. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova n. 57. São Paulo, 2002.

- MACIEL, Débora & BRITO, Ana Paula. **Movimentos sociais, direito e mudança política: a mobilização legal em torno da lei Maria da Penha.** Paper apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS, / 2010 ST: Judiciário, ativismo e política.
- MARCHETTI, Vitor. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, n. 04, 2008a, pp. 865 a 893.
- \_\_\_\_\_. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais.** Tese de Doutorado. São Paulo: PUC, 2008b.
- MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. **A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, n.º 2, Novembro, 2009a, p. 422-450.
- \_\_\_\_\_. **A Competição política vai aos tribunais: a atuação do TSE no registro e cassação de mandatos.** Anais do 33º Encontro Anual da ANPOCS, 2009b.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELO, Carlos Ranulfo. **Corrupção Eleitoral.** AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaio e Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.
- MOREIRA ALVES, José Carlos - Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades. in: **Estudos de direito público em homenagem a Aliomar Baleiro.** Brasília: UnB, 1976 p. 225-232.
- MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andréas. **The Comparative Study of electoral governance – introduction.** International Political Science Review. 23: 5- 27, 2002.
- NYE, Joseph. **Corruption and political development a cost-benefit analysis.** American Political Science Review, v. 61, n.4., 1967.
- ODONNEL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Revista Lua Nova, n.44 São Paulo, 1998.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; CARVALHO NETO, Ernani. **A Judicialização da Política: um tema em aberto.** Política Hoje Revista do Mestrado em Ciências Políticas da UFPE, Brasil, v. 1, n. 15, 2006. Disponível em <http://politicahoje.com/ojs/viewarticle.php?id=101>. Acesso em 17 de junho de 2009.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, 2005, pp. 559 a 587.
- PERUZZOTTI, Henrique. **Accountability.** AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaio e**

**Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. "**Minimalist Conception of Democracy: a defense**" in SCHAPIRO, Ian e Casiano HACKER-CORDÓN. (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge, 1999, pp. 23-55.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government. Causes, consequences, and reform.** New York: Canbridge University Press, 1999.

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

\_\_\_\_\_. **Justiça e Cidadania no Brasil.** São Paulo: Ed. Sumaré, 2000.

SANCHES FILHO, Alvino Oliveira. Ministério Público e Controle Externo da Polícia na Bahia. SADEK, Maria Tereza. **Justiça e Cidadania no Brasil.** São Paulo: Ed. Sumaré, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Democracia. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia.* Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1994.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Corrupção no Brasil Império.* In: AVRITZER, Leonardo (org). **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. **Corrupção e desempenho econômico.** In: *Os Custos da Corrupção.* Cadernos Adenauer. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SOUZA, Celina. **Regiões Metropolitanas: Condicionante do regime político.** *Revista Lua Nova*, n 59, 2003, p. 137 a 158.

SPECK, Bruno W. **Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes das pesquisas empíricas.** In: *Os Custos da Corrupção.* Cadernos Adenauer. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. *Ditadura Militar.* In: AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.

REIS, Fábio Wanderley. *Corrupção, Cultura e Ideologia.* AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Minas Gerais: Ed. UFMG, 2008.

TAYLOR Matthew M. **Justiça Eleitoral.** In: *Reforma política no Brasil / Leonardo Avritzer, Fátima Anastásia (org.).* – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 147 – 152.

\_\_\_\_\_. **O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil.** *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 229 a 257.

VAUCHEZ, Antoine. **Le pouvoir judiciaire**. IN : COHEN, Antonin, LACROIX, Bernard. & RIUTORT, Philippe. Nouveau manuel de science politique. Paris: La Découverte, 2009.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

ZAULI, Eduardo Meira. **Justiça Eleitoral e judicialização das eleições no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 102, pp. 255-289, jan./jun. 2011.