

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

ARY JORGE AGUIAR NOGUEIRA

A JUDICIALIZAÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL MUNICIPAL NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DE 2004 A 2018

RIO DE JANEIRO

2019

ARY JORGE AGUIAR NOGUEIRA

**A JUDICIALIZAÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL MUNICIPAL NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DE 2004 A 2018**

Dissertação para obtenção do grau de mestre
apresentada ao Mestrado em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro – UNIRIO.

Área de concentração: Estado, Sociedade e
Políticas Públicas.

Orientador: Felipe Borba.

RIO DE JANEIRO

2019

ARY JORGE AGUIAR NOGUEIRA

**A JUDICIALIZAÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL MUNICIPAL NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DE 2004 A 2018**

Dissertação para obtenção do grau de mestre
apresentada ao Mestrado em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro – UNIRIO.

Área de concentração: Estado, Sociedade e
Políticas Públicas.

Aprovada em: ____ / ____ /2019, pela Banca Avaliadora.

Felipe de Moraes Borba

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Paulo Roberto Soares Mendonça

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Christian Edward Cyril Lynch

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Dedico esta dissertação a minha esposa, Lara, que sempre manteve o apoio incondicional a um projeto que deixou de ser meu e passou a ser nosso. Sem o seu suporte, nada disso seria possível.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e à minha família pelo apoio e confiança.

Agradeço à Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, que me possibilitou o afastamento parcial sem o qual não seria possível completar os créditos.

A Alessandra Macedo, por entender e apoiar esta busca de qualificação, mesmo perdendo um servidor por longos períodos.

Ao meu orientador, Felipe Borba, maior responsável por quaisquer acertos desta dissertação. Sua orientação me deu o norte necessário para cumprir a tarefa. É gratificante poder trabalhar com alguém que admiramos. Os equívocos que porventura persistam são de minha inteira responsabilidade.

E, finalmente, a Fernando Quintana, que acreditou num aluno oriundo de uma universidade sem tradição. Sem seus conselhos, dificilmente estaria aqui.

“O tribunal tem o único propósito de conservar a sociedade na situação atual.” (Lev Tolstói – Ressurreição, 1899)

RESUMO

Este estudo tem como objetivo principal verificar se o pressuposto de Marchetti (2013) de que a competição eleitoral recente é marcada pela judicialização aplica-se igualmente ao âmbito das eleições suplementares. Tenta-se, então, aferir o impacto do que se convencionou chamar judicialização da política (TATE, 1995) no fenômeno das eleições suplementares municipais brasileiras. Eleições suplementares compreendem a renovação de todas as etapas do processo eleitoral, tais como: alistamento dos eleitores, definição e registro de candidaturas e de coligações; propaganda, votação, apuração; diplomação e posse dos eleitos. Ocorrem em duas situações: a primeira, quando houver nulidade de votos que atinja mais da metade da votação para os cargos majoritários de presidente da República, governador ou prefeito. A segunda ocorre quando decisão da Justiça Eleitoral importar no indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, independentemente do número de votos anulados. A hipótese principal do trabalho é que a judicialização da competição eleitoral municipal se tornou uma estratégia adicional utilizada pelos atores políticos em razão de sua eficácia. Os resultados apontam que aproximadamente 58% das Eleições Suplementares ocorridas no período foram motivadas unicamente por ações judiciais movidas por grupos políticos de oposição. Nestes casos, a oposição consegue eleger os novos prefeitos em 63% das situações. Pretende-se, por fim, deslocar o eixo do debate acerca da judicialização da política, atualmente focado nos Tribunais, para a realidade local.

Palavras-chave: Judicialização. Competição Eleitoral. Eleições Suplementares.

ABSTRACT

This study has as main objective to verify if the presupposition of Marchetti (2013) that the recent electoral competition is marked by the judicialization also applies to the scope of the supplementary elections. It is then attempted to gauge the impact of what was conventionally called the judicialization of politics (TATE, 1995) in the phenomenon of Brazilian municipal supplementary elections. Supplementary elections comprise the renewal of all stages of the electoral process, such as: voter registration, definition and registration of candidacies and coalitions; advertisement, voting, counting; and elected officials. They occur in two situations: the first, when there is nullity of votes that reaches more than half of the vote for the majority positions of president of the Republic, governor or mayor. The second occurs when the decision of the Electoral Court to decide whether to reject the registration, annulment of the diploma or the loss of the mandate of the candidate elected, independently of the number of votes annulled. The main hypothesis of the work is that the judicialization of municipal electoral competition has become an additional strategy used by political actors because of its effectiveness. The results indicate that approximately 58% of the Supplementary Elections occurred in the period were motivated solely by lawsuits filed by opposition political groups. In these cases, the opposition elect the new mayors in 63% of situations. Finally, the aim is to change the axis of the debate about the judicialization of the policy, currently focused on the Courts, to the local reality.

Keywords: Judicialization. Electoral Competition. Supplementary Elections.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AIRC – Ação de Impugnação de Registro de Candidatura
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBJP - Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil,
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CRFB – Constituição da República da Federativa do Brasil
DEM – Democratas (Partido)
DJE – Diário da Justiça Eletrônico
DRAP - Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários
EC – Emenda Constitucional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC – Lei Complementar
MDB – Movimento Democrático Brasileiro (Partido)
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PSC – Partido Socialista Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira (Partido)
RCED – Recurso Contra Expedição de Diploma
RE – Recurso Extraordinário
RESP – Recurso Especial
RRC - Requerimento de Registro de Candidatura
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

Introdução	12
Capítulo 1. Estado da arte da pesquisa em judicialização da política	15
Introdução	15
1.1 As diferentes definições do fenômeno da judicialização	16
1.2 Do constitucionalismo à judicialização da política	24
1.3 Estudos contemporâneos da judicialização da política	29
1.4 Estudos de judicialização da política no Brasil	36
1.5 Judicialização da competição eleitoral no Brasil	42
Conclusão	47
Capítulo 2. Institutos jurídicos que causam eleições suplementares	48
Introdução	48
2.1 As ações e meios judiciais que causam eleições suplementares	48
2.1.1 Ação de impugnação de mandato eletivo – AIME	49
2.1.2 Ação de impugnação ao registro de candidatura – AIRC	50
2.1.3 Ação de investigação judicial eleitoral – AIJE	51
2.1.4 Recurso contra expedição de diploma – RCED	52
2.1.5 Representação específica do artigo 23, da Lei nº 9.504/97	53
2.1.6 Representação específica do artigo 30-A	54
2.1.7 Representação específica do artigo 41-A, da Lei nº 9.504/97	55
2.1.8 Representação específica dos artigos 73 e 74, da Lei nº 9.504/97	57
2.2 Dispositivos Constitucionais que ensejam novas eleições	58
2.2.1 <i>impeachment</i>	58
2.2.2 Prefeito itinerante	59
2.2.3 Irregularidades formais	60
2.2.4 Nepotismo	64
2.2.5 Dupla vacância	64
2.3 Dispositivos Infraconstitucionais que ensejam novas eleições	65
2.3.1 Inelegibilidades de Lei 64/90 anteriores à Lei da Ficha Limpa	65
2.3.2 A Lei da Ficha Limpa	66

2.3.3 Abuso do poder político e econômico	68
2.3.4 Captação ou gastos ilícitos (caixa dois de campanha)	69
2.3.5 Captação ilícita de sufrágio	72
2.3.6 Condutas vedadas aos agentes públicos	75
Conclusão	77
Capítulo 3 Eleições suplementares municipais	78
Introdução	78
3.1 Eleições suplementares – conceito e cabimento	78
3.2 Metodologia	81
3.3 Eleições suplementares – dados e análise	83
3.3.1 Dados gerais	83
3.3.2. Judicialização da competição eleitoral municipal	92
Conclusão	96
Conclusão	97
Referências	100

INTRODUÇÃO

A cada quatro anos o Brasil realiza 5569¹ eleições municipais, numa grande operação que envolve milhares de voluntários, cidadãos obrigados e servidores da Justiça Eleitoral. As Eleições costumam transcorrer sem grandes problemas e a informatização dos sistemas eleitorais nos permite conhecer os eleitos poucas horas após o final dos trabalhos.

Porém, em muitos municípios a situação não permanece estável e, passado certo tempo, começam a ser convocadas novas eleições, conhecidas como eleições suplementares. Nestas ocasiões, os eleitores voltam às urnas para escolher novamente o prefeito do município.

Normalmente estas eleições são precedidas de uma verdadeira guerra judicial, travada entre grupos opositores e/ou Ministério Público e os candidatos eleitos. Neste contexto, o protagonismo do judiciário eleitoral é evidente, pois a ele compete definir se o resultado das urnas prevalecerá, ou se os cidadãos serão chamados a nova escolha.

Esta judicialização da competição eleitoral municipal que culmina na deposição e consequente convocação de novas eleições é o tema desta dissertação. Foram analisadas as 433 eleições suplementares ocorridas no Brasil no período de novembro de 2004 a outubro de 2018, relativas aos pleitos regulares de 2004, 2008, 2012 e 2016. O recorte estabelecido pretende mapear mais de 80% de todas as eleições suplementares já ocorridas no Brasil.

O principal objetivo do trabalho é verificar se o pressuposto de Marchetti (2013) de que a competição eleitoral recente é marcada pela judicialização aplica-se igualmente ao âmbito das eleições suplementares. Ou seja, tenta-se aferir o impacto do que se convencionou chamar judicialização da política (TATE, 1995) no fenômeno das eleições suplementares municipais brasileiras. A hipótese principal do trabalho é que a judicialização da competição eleitoral municipal se tornou uma estratégia adicional de campanha utilizada pelos atores políticos em razão de sua eficácia.

Convém destacar, ainda, que a dissertação utiliza o termo “eleição suplementar”² porque é aquele que se firmou na Justiça Eleitoral nos últimos anos para indicar o fenômeno, não havendo um conceito específico na legislação. Eleições Suplementares compreendem a renovação de todas as etapas do processo eleitoral, tais como: alistamento dos eleitores,

¹ O IBGE computa o Distrito Federal dentre os Municípios. No entanto, por força da Constituição Federal este ente federado é administrado por um Governador e não um Prefeito.

² O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC) as chama de “Novas Eleições” e o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) as nomeia “Eleições Extemporâneas”.

definição e registro de candidaturas e de coligações; propaganda, votação, apuração; diplomação e posse dos eleitos.

Na imensa maioria dos casos, as eleições suplementares decorrem de decisões da Justiça Eleitoral, prolatadas com fulcro no artigo 224, da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), o qual prevê a realização de novas eleições em duas hipóteses: quando houver nulidade de votos que atinja mais da metade da votação para os cargos majoritários de presidente da República, governador ou prefeito; ou quando decisão da Justiça Eleitoral importar no indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, independentemente do número de votos anulados. Os motivos que levam a tais decisões são variados e podem decorrer de violação a normas Constitucionais ou legais.

Justifica-se a pesquisa na medida em que há escassa produção acadêmica nacional sobre eleições suplementares (ZALAMENA, 2013; COELHO, 2014; GARCIA, 2016; CRESPO, 2017), malgrado haja uma sólida agenda de pesquisa nacional sobre judicialização da política (ARANTES, 2005; ARANTES; KERCHE, 1999; CARVALHO, 2004; MARCHETTI, 2004, 2008, 2013; MARCHETTI; CORTEZ, 2015; OLIVEIRA, 2005; POGREBINSCHI, 2012; TAYLOR, 2006, 2007; KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011).

A metodologia empregada conjuga métodos quantitativos e qualitativos na análise dos dados, além da revisão bibliográfica sobre os temas de judicialização da política e eleições suplementares. A base de dados teve de ser construída pelo autor, uma vez que as informações se encontram dispersas em quatro localizações distintas. A primeira é o repositório de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no qual se localizam informações acerca dos resultados das eleições no Brasil, especialmente quanto aos eleitos em eleições regulares e suplementares e suas votações. A segunda fonte de dados, igualmente gerenciada pelo TSE, é o Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas (DivulgaCandContas), do qual podem ser obtidos dados sobre as coligações partidárias que concorreram nas eleições regulares e suplementares.

Os dados relativos à população estimada para os municípios estudados foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as informações sobre os motivos que determinaram a realização de novas eleições em cada município, além das respectivas fundamentações legais foram obtidas nos sistemas de consulta a processos judiciais de cada TRE dos Estados a que pertenciam os municípios estudados.

Paralelamente, foi empreendida uma ampla revisão de literatura, a qual serviu de arcabouço para a elaboração dos primeiros dois capítulos da dissertação.

O primeiro capítulo apresenta o estado da arte do estudo da judicialização da política. A divisão do capítulo em seções segue este esquema: primeiro são apresentados os principais conceitos ligados ao tema da judicialização na literatura internacional; na sequência é traçado um histórico do fenômeno a partir dos movimentos constitucionalistas, com ênfase na literatura internacional; os estudos contemporâneos internacionais são objeto da seção seguinte; na sequência é situada a discussão em nível nacional e, por fim, apresenta-se o conceito nacional de judicialização da competição eleitoral.

No segundo capítulo, busca-se apresentar a estrutura jurídica por trás do fenômeno das eleições suplementares. São apresentadas as ações judiciais que podem culminar na deposição dos candidatos ou prefeitos eleitos, bem como as fundamentações normativas para tanto. Há uma seção específica para dispositivos Constitucionais e outra para dispositivos legais.

O terceiro capítulo retoma o conceito de eleições suplementares, traça uma breve revisão acerca da literatura já produzida nacionalmente sobre o tema, esmiúça a metodologia da pesquisa realizada e, finalmente, apresenta os dados e resultados colhidos.

Ao final, são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

CAPÍTULO 1. ESTADO DA ARTE DA PESQUISA EM JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

INTRODUÇÃO

O mundo vivenciou nas últimas décadas uma expansão sem precedentes do poder judicial e do discurso jurídico em todas as relações sociais. Tribunais são chamados a resolver controvérsias até então vistas como eminentemente políticas, cada dia a população acorre ao Judiciário na tentativa de ver sanadas suas demandas mais básicas e a forma judicial se imiscuiu em toda a administração pública, a ponto de hoje ser comum a expressão “processo administrativo”. Magistrados, que sempre constituíram um grupo social discreto, hoje ocupam o centro dos holofotes na mídia, mostrando-se cada vez mais proativos. Este protagonismo do judiciário vem sendo chamado por alguns de “judicialização da política” (VALLINDER, 1995) e por outros de “ativismo judicial” (KMIEC, 2004), com autores nacionais (KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011) e internacionais (HAMLIN; KAWAR; SALA, 2015) não fazendo distinção clara entre os termos, utilizando-os indistintamente. Malgrado o conceito de “judicialização da política” seja objeto de críticas (HAMLIN; KAWAR; SALA, 2015), havendo inclusive autores que descartam a sua validade como categoria interpretativa (KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011), esta pesquisa filia-se ao posicionamento majoritário tanto na literatura nacional, quanto internacional, que entende que o termo cumpra um relevante papel descritivo quanto ao protagonismo exercido pelo Poder Judiciário nas democracias nas últimas duas décadas.

O objetivo deste capítulo é contextualizar a discussão sobre a judicialização da política a partir de uma ampla revisão de literatura. O capítulo está dividido em cinco partes. Na primeira, apontam-se as principais definições do conceito de judicialização, seguindo-se a ordem cronológica das obras nas quais foram apresentadas pela primeira vez. Em seguida, apresenta-se um histórico do desenvolvimento da judicialização da política, a partir do neoconstitucionalismo, com ênfase no novo papel interpretativo desempenhado pela Suprema Corte norte-americana, verdadeiro paradigma para as demais cortes supremas. A terceira parte pretende apresentar um panorama dos estudos contemporâneos sobre a judicialização da política, apontando os principais autores internacionais que abordam a temática. A quarta parte é focada nos estudos nacionais sobre o tema. A quinta parte aborda os estudos de judicialização da competição eleitoral no Brasil. Ao final, uma breve conclusão tenta consolidar o que foi apresentado.

1.1 AS DIFERENTES DEFINIÇÕES DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO

O verbo judicializar surgiu na língua inglesa em meados do século XIX (*to judicialize*) e apresenta como significados “dar caráter judicial a”; “entregar a um juízo a decisão de” ou “tratar judicialmente” (OED, 1989, p. 297). O fenômeno da Judicialização, que normalmente é associado à expansão global do poder judicial (VALLINDER, 1995, p. 283), apresenta uma multiplicidade de aspectos, sobre os quais foram cunhados ao longo do tempo uma gama de vocábulos diversos. Ao longo da revisão de literatura internacional, foram encontrados onze termos que guardam similaridade com a temática da judicialização: governo dos juízes (LAMBERT, 1921); judicialização do poder político (LOEWENSTEIN, 1955); judiciocracia (DIRKSEN, 1968); juridiciocracia (LOEWENSTEIN, 1979); juridificação (HABERMAS, 1986); judiciarismo (PELLET, 1988; LEMPEREUR, 1991); juridicização (ROULAND, 1994; REICH, 1997; ROSENFELD; SAJÓS, 2012); governo pelo judiciário (BERGER, 1997); ativismo judicial (GARAPON, 2001), jurisprudência política (SHAPIRO, 2002) e juristocracia (HIRSCHL, 2004).

A expressão “governo dos juízes” vem do clássico *Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis* de 1921, escrito por Edouard Lambert, professor de direito em Lyon, especialista em estudos comparativos e fundador do Instituto de Direito Comparado de Lyon. Em pleno debate sobre a conveniência de completar o arcabouço institucional da III República Francesa, com a introdução de um órgão com jurisdição constitucional, a obra surge como uma análise crítica da justiça constitucional dos Estados Unidos.

Trata-se de uma obra muito citada, porém pouco lida, tendo em vista que ironicamente, quanto mais forte se tornava o conceito apresentado, menos disponível se encontrava o livro³, o que fez com que ao conceito original de Lambert fossem agregados uma série de significados novos (DAVIS, 1987). De fato, o livro é direto em seu argumento, que se encontra apoiado por uma ampla gama de referências. O ponto de partida foi o desenvolvimento da revisão judicial, observado a partir de 1880, quando esta passou de mero regulamento de poderes públicos separados para julgamentos sobre a adequação da legislação. Descreve o autor a resistência da

³ Para se ter uma ideia da indisponibilidade do livro, apenas em 2011 a França teve uma nova edição da obra, que se tratava na realidade de uma reimpressão da edição original de 1921.

Suprema Corte estadunidense à legislação social, notadamente às leis de compensação dos trabalhadores e à legislação trabalhista, da *Era Lochner*⁴.

Para Lambert, havia dois desenvolvimentos em curso, um substantivo e outro processual, que juntos foram cruciais para a expansão da revisão judicial americana (LAMBERT, 1921, p. 80-91). O primeiro era a visão de que o devido processo legal tinha um componente substantivo exigível, o que resultava numa ampla construção dos direitos à liberdade, à propriedade e aos contratos. Em segundo lugar, as técnicas norte-americanas de construção de precedentes eram igualmente importantes, com o acórdão dos tribunais substituindo o Congresso. A impotência legislativa levava à inatividade legislativa, o que não apenas aumentou o poder judicial, mas criou a desconfiança pública e hostilidade em relação à figura do juiz.

No entanto, sua afirmação crucial era a previsão de que através das técnicas de julgamento do direito comum, construção de estatutos (leis infraconstitucionais) e uma jurisprudência substantiva que elevava o individualismo sobre os valores sociais, a revisão judicial poderia se estender, inclusive, à anulação das emendas constitucionais que tentassem limitar a própria revisão judicial. Para Lambert, a ameaça era a revisão judicial de emendas constitucionais, com a possibilidade de o poder judiciário controlar o crescimento econômico, social e político sem possibilidade de recursos (LAMBERT, 1921, p. 109-113). É somente neste sentido que Lambert escreveu sobre um “governo” de juízes e foi apenas pelo medo desta ameaça, a extrapolação que a revisão judicial poderia conduzir a uma suprema dominação judicial, que se poderia falar em uma sociedade judicialmente governada. Segundo Lambert, tal situação não se devia apenas às condições norte-americanas, mas igualmente em razão da natureza inevitavelmente conservadora e ambiciosa da lei e da profissão legal.

O conceito de “judicialização do poder político” é representado em *Reflections on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age*, de Karl Loewenstein (1955), texto que aborda o grande movimento constitucionalista surgido após o final da Segunda Guerra Mundial, que o autor pontua como “epidêmico”, tamanha sua amplitude⁵.

Loewenstein chama de judicialização do poder político os esforços para domar os conflitos de poder, sujeitando-se a dinâmica política às decisões judiciais (LOEWENSTEIN, 1955, p. 217).

⁴ A chamada Era Lochner é um período da história legal dos Estados Unidos que durou aproximadamente de 1905 até 1937, no qual a Suprema Corte tendeu a declarar a inconstitucionalidade de uma série de legislações estaduais que tratavam da regulação econômica – especialmente no que dizia respeito às condições de trabalho e à limitação da jornada. Ficou conhecida por este nome em razão de um precedente, o famoso caso *Lochner v. New York*, no qual a Suprema Corte invalidou uma legislação Estado de Nova Iorque que visava a regular a jornada de trabalho dos padeiros, sob o argumento de que tal regulação violava a liberdade contratual, vista como um direito implícito na cláusula do Devido Processo Legal (*Due Process of Law*) da Quarta Emenda.

⁵ O autor pontua que de 1945 até 1955 mais de cinquenta países promulgaram novas Constituições (LOEWENSTEIN, 1955, p. 191).

No entanto, deve ficar claro que o autor não defendia a vulgarização do procedimento, devendo os conflitos ser determinados por normas excepcionais. Caso contrário, se as atribuições jurisdicionais da Constituição comessem a ser usadas pelos vários órgãos do Estado na competição pelo poder político, como por exemplo, pelo presidente contra o governo ou por este contra o parlamento, a crença de que as aspirações de poder poderiam ser “descontaminadas” por fórmulas legais, constituiriam uma sobretaxação da função do judiciário. Para o autor, em países “mais velhos e sábios” os tribunais praticam a autocontenção ao se recusar a ultrapassar questões políticas ou atos de governo (LOEWENSTEIN, 1955, p. 217). Verifica-se, portanto, que o autor neste momento, ainda não cogita o risco de o judiciário exercer uma postura mais ativa e o único perigo da judicialização seria este poder ser de certa forma utilizado como arma na disputa política entre os demais poderes do Estado.

A expressão “judiocracia” (*judiciary*), cuja etimologia conduz ao significado de governo do, ou pelo juiz, surge no artigo *The Supreme Court and the People*, escrito em 1968 por Everett McKinley Dirksen, senador norte-americano pelo Estado de Illinois. Segundo ele, o dia 15 de junho de 1964 teria marcado o fim da forma republicana de governo nos Estados norte-americanos e o surgimento de algo diferente, incompatível com o conceito de soberania popular. A partir daquela data foram julgados uma série de casos, começando por *Reynolds v. Sims*⁶, nos quais o Tribunal assumiu para si a autoridade que até então havia sido considerada um direito inerente ao autogoverno.

O autor chamou então judiocracia o processo no qual a Suprema Corte teria proferido decisões de afirmação do poder de autoridade que anteriormente eram do povo. Segundo o autor, a corte teria virado as costas para mais de duzentos anos de fatos históricos e jurídicos (DIRKSEN, 1968, p. 839). Tratava-se, portanto, de uma nítida intervenção judicial em questão de alta política (HIRSCHL, 2004), pois lidava com a própria noção de representatividade parlamentar e a afirmação da possibilidade de o judiciário se colocar como ente legítimo a intervir e reconstruir o significado da norma constitucional. Mais adiante veremos que a discussão acerca do limite da interpretação do mandamento constitucional pelo Poder Judiciário será uma questão de grande relevância para os estudos do fenômeno da judicialização.

⁶ *Reynolds v. Sims* foi um caso da Suprema Corte dos Estados Unidos que decidiu que, ao contrário da eleição do Senado Federal, na eleição de qualquer câmara de uma legislatura estadual, os distritos eleitorais deveriam ser aproximadamente iguais em população (negando assim a função tradicional de um Senado do Estado, que era permitir que os municípios rurais contrabalançassem grandes cidades). O caso foi apresentado em nome dos eleitores do Alabama por M.O. Sims, um contribuinte em Birmingham, Alabama, mas afetou tanto os estados do norte como do sul, que também não conseguiram reeleger suas legislaturas após a sua aplicação em cinco casos similares no Colorado, Nova York, Maryland, Virgínia e Delaware.

A questão da formação das normas e da interpretação constitucional parece ser indissociável do aumento do poder judicial. Retornamos a Karl Loewenstein que, em sua obra *Teoria da Constituição*⁷(1979), apresenta a expressão *juridicocracia* (*juridicocracy*) como a exacerbação da judicialização da política, com a instalação do tribunal como árbitro supremo do processo de poder. Tal processo culminaria em um sistema governamental dominado por juízes.

Para o mencionado filósofo, o ensinamento que se poderia tirar dos processos de Weimar e Bonn⁸ de judicializar a política é que o processo só pode dar certo quando o conflito não afeta um interesse vital dos detentores políticos do poder. Quando se outorga aos tribunais o direito de frustrar uma decisão política do governo ou do parlamento, surge a ameaça de que a decisão do tribunal não seja respeitada, o que ameaça o Estado de Direito, ou que a decisão política do governo seja substituída por um ato judicial que, mesmo que revestido de fundamento jurídico e constitucional não é, no fundo, mas que um ato político de pessoas que não tem nenhum mandato democrático para levar a cabo esta função (LOEWENSTEIN, 1979, p. 325).

Trata-se de uma mudança significativa de entendimento do mesmo autor que em 1955 não via a judicialização da política como algo tão perigoso. Loewenstein chega a afirmar que o conflito entre a ideia do Estado de Direito e o direito e o dever do governo de governar prejudicaria ambas as partes: *quis custodiet custodes?*⁹ – finaliza (IDEM, p. 325).

Habermas é outro autor que se dedicou ao estudo das implicações entre o aumento do poder judicial e a gestão da política. No segundo volume de sua obra *The Theory of Communicative Action*, o filósofo aborda o que chama de tendências rumo à juridificação (HABERMAS, 1986, p. 356).

A expressão *juridificação* (*verrechtlichung*¹⁰) se refere geralmente à tendência rumo a um incremento da lei formal (ou positiva, escrita) que pode ser observado na moderna sociedade. Poderiam ser distinguidas a mera expansão da lei, que seria a regulamentação legal de assuntos

⁷ A edição original da obra é de 1957, com o título *Political power and the governmental process*, pela University of Chicago Press.

⁸ Aqui o autor se refere a duas importantes etapas do formação do moderno Estado alemão: a República Alemã fundada em Weimar em 1918 por Scheidemann, que nascera enferma (CHACON, 1975): não apenas invadida por tropas estrangeiras, mas dividida por facções de extrema esquerda e direita que viviam se digladiando e que finalmente na Crise mundial de 1929 recebeu o golpe econômico mortal que permitiu a ascensão nazista; e a República de Bonn que, emersa da Segunda Grande Guerra, nasceu sob os auspícios do Plano Marshall e não sob o jugo do Tratado de Versalhes como Weimar e permitiu ao Estado Alemão atingir o nível de desenvolvimento que hoje ostenta.

⁹ Quem guarda os guardas? – tradução nossa.

¹⁰ Cabe aqui mencionar que há duas possibilidades de tradução para o inglês do vocábulo *verrechtlichung*: *judicialization* (judicialização) e *juridification* (juridificação). Embora o tradutor da versão em língua inglesa mais respeitada, Thomas McCarthy, tenha em alguns momentos utilizado de forma aparentemente indistinta os termos, certo é que no capítulo em que é definido pelo próprio Habermas o significado de *verrechtlichung*, todas as menções dizem respeito a *juridification* (HABERMAS, 1986, P. 332-373).

sociais novos, até então informalmente regulamentados, da crescente densidade da lei, ou seja, a repartição especializada das declarações globais dos fatos legalmente relevantes em declarações mais detalhadas. Habermas identifica então quatro ondas de juridificação: os Estados Burgueses; os Estados Constitucionais; os Estados Democráticos Constitucionais e a Democracia do Bem-Estar Social (HABERMAS, 1986, p. 357).

Durante a formação dos Estados Burgueses a noção de sociedade civil foi construída e a ordem legal supunha a garantia da liberdade e propriedade dos indivíduos, a segurança da lei, a igualdade formal entre todos os indivíduos diante da lei e, assim, a possibilidade de se calcular todas as ações legalmente normatizadas (HABERMAS, 1986, p. 358).

A segunda onda marca a regulação constitucional da autoridade administrativa, que até então era limitada e vinculada apenas pela forma jurídica e os meios burocráticos de exercer o poder. As garantias de vida, liberdade e propriedade privada atingiram um status de normas constitucionais justificadas moralmente e marcaram a estrutura da ordem política como um todo (HABERMAS, 1986, p. 359-360).

O Estado Democrático Constitucional tomou forma com a Revolução Francesa. O poder do Estado Constitucionalizado era democratizado: aos cidadãos, como cidadãos do Estado, eram assegurados direitos de participação política. A juridificação do processo de legitimação alcança a forma do sufrágio geral e igual, com o reconhecimento da liberdade de organização política de associações e partidos (HABERMAS, 1986, p. 360).

Finalmente, o Estado do Bem-Estar continua a linha de juridificação das garantias de liberdade. Para Habermas, o desenvolvimento rumo a este tipo de Estado pode ser entendido como a institucionalização na forma legal de um poder social ancorado na estrutura de classe. Seria um Estado no qual os riscos suportados pela estrutura de classe vigente seriam compensados pela implementação de uma burocracia estatal voltada aos aspectos não apenas terapêuticos, mas da própria retribuição monetária (IDEM, p. 361-363). Como se pode inferir, Habermas não desvencilha de uma abordagem de fundo marxista da questão e sua concepção de *verrechtlichung* permanece fortemente associada ao adensamento da função normativa do Estado, com a noção de que o fortalecimento dos direitos acabaria por implicar um controle cada vez maior de todos os aspectos da vida cotidiana¹¹.

¹¹ Neste ponto é impossível não recordar a biopolítica de Foucault (2010, p. 393), entendida como a maneira como se tentou, desde o século XVIII, racionalizar os problemas criados à prática governamental pelos fenômenos específicos da população (saúde, higiene, natalidade, longevidade, raça).

A noção de “judiciarismo” (judicialism) vem da contribuição de Alan Pellet e Alain Lempereur. O primeiro é autor de *The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law-Making* (1988), enquanto o segundo escreveu *Logic or Rhetoric in Law?* (1991).

Pellet (1988, p. 29) desloca a discussão para o âmbito do direito internacional¹² e aponta um aparente dilema nas relações internacionais: a escolha entre aceitar como lei apenas a vontade do Estado (voluntarismo) ou se também são leis aquilo que pode ser implementado judicialmente (judiciarismo). Ou seja, decisões emanadas de cortes internacionais poderiam ser entendidas como dotadas da mesma força normativa que leis oriundas dos Estados? E em caso positivo, poderiam os Tribunais criar políticas a partir dos entendimentos expressos nas suas decisões? Para Lempereur (1991, p. 291), o judiciarismo restrito (*restricted judicialism*) seria uma fonte de normas, tal como o direito natural ou o legislador. Seria fruto do discurso dos juízes e atuaria como tentativa de legitimação das decisões tomadas.

Norbert Rouland (1994), em *Legal Anthropology* pontua juridicização (*juridicization*) como o processo pelo qual algo se torna jurídico. Seria um fenômeno fortemente associado com a regulação social. Reich (1997, p. 777) diz que juridicização deriva da palavra *juridicus*, que significa ou pertence a tribunais ou a um sistema legal, e que também remete ao termo *jure gentium*, "o direito das nações". O termo "legalização" (*legalization*) seria menos apropriado, pois indicaria o processo de fazer algo legal; em outras palavras, tornar legítimo um fenômeno que antes disso era contra a lei, um significado inaplicável à presente discussão. O mencionado autor retoma a discussão do direito internacional e a crescente intervenção de mecanismos tipicamente judiciários nas relações internacionais.

Rosenfeld e Sajós (2012, p. 8), por sua vez, em *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, apontam a juridicização da lei constitucional como o reconhecimento de que problemas constitucionais poderiam ser resolvidos com ferramentas adjudicativas do estado de direito, especialmente a comparação entre constituições, o que fez com que esta ferramenta acabasse por se consolidar como disciplina autônoma.

Observa-se, portanto, que o conceito de juridicização estaria fortemente ligado ao papel de intérprete das normas desempenhado pelo judiciário, num movimento em que cada vez mais não apenas normas, mas a própria regulação da vida social estaria passível de ser interpretada à luz de dispositivos Constitucionais. Mais adiante, veremos que esta é uma das mais relevantes características da judicialização da política.

¹² Algo que já havia sido feito por Stein (1981), porém sem a manifestação de um conceito específico para o fenômeno da atuação judicial como formuladora de políticas.

Escrito em 1975 pelo professor ucraniano naturalizado norte-americano Raoul Berger, *Governement by judiciary* (2002) retomou a ideia inicialmente lançada por Lambert¹³ de um governo no qual o judiciário ocuparia a posição suprema, ao contrário do povo. A principal tese do livro (BERGER, 2002, p. 401) é de que a Suprema Corte não estaria habilitada a reescrever a Constituição, o que teria feito ao reinterpretar a Décima Quarta Emenda¹⁴.

Segundo o autor, o parágrafo primeiro da décima quarta emenda não contemplaria o direito de voto como um daqueles protegidos pela igualdade entre os cidadãos norte-americanos. A principal crítica tecida ao longo de todo o livro seria a de que à Suprema Corte não teria sido concedido o poder de formular políticas públicas e que o exercício de uma ampla interpretação das normas frente aos dispositivos Constitucionais permitiria burlar esta vedação, fazendo com que o judiciário usurpasse a soberania popular. Para Berger, se a manutenção do espírito democrático dependia da formação de um governo pelo judiciário, este deveria ser submetido à aprovação do titular da soberania, ou seja, do povo (BERGER, 2002, p. 6612).

Embora o termo ativismo judicial (*judicial activism*) já circulasse no debate acadêmico norte-americano desde meados de 1937-38 (COVER, 1982, p. 1289) e tenha sua gênese atribuída a um artigo de Arthur Schlesinger para a revista *Fortune* de 1947 (KMIEC, p. 1445), foi a partir de Antoine Garapon e seu clássico *Le gardien des promesses: Justice et démocratie*, de 1996 que a expressão ganhou o mundo. Para Garapon, o ativismo judicial seria apenas um dos sintomas mais aparentes do enfraquecimento do Estado (GARAPON, 1996, p. 22), pois os juízes só poderiam ocupar um lugar de proeminência com a condição de encontrarem uma nova expectativa política que as instâncias tradicionais aparentemente não mais satisfazem.

O jurista francês utiliza em vários momentos o termo como sinônimo de judicialização e igualmente cita governo de juízes e protagonismo judicial como outras acepções possíveis ao ativismo (GARAPON, 1996, p. 54). Observa-se, ainda, uma defesa firme do papel contra majoritário que deveria ser exercido pelo judiciário, na contenção do que denomina democracia extrema (GARAPON, 1996, p. 199-218), com a defesa de uma atuação mais firme no cenário social.

Escrito em 1963, o artigo *Political Jurisprudence* do professor de Berkeley Martin Shapiro, traz o conceito de “jurisprudência política”, no qual propõe que um novo movimento em teoria legal estaria em curso. Este novo movimento seria caracterizado essencialmente pela extensão de

¹³ Embora não haja qualquer citação ao professor de Lyon, cabe salientar que ambos os livros tratam do poder interpretativo da Suprema Corte Americana sobre emendas constitucionais.

¹⁴ *It is the thesis of this book that the Supreme Court is not empowered to rewrite the Constitution, that in its transformation of the Fourteenth Amendment it has demonstrably done so.*

certos elementos da jurisprudência sociológica e do realismo judicial combinados com o conhecimento substantivo e a metodologia da ciência política. Sua base seria a premissa de um jurista sociológico de que a lei deve ser entendida não como um organismo independente, mas como parte integrante do sistema social (SHAPIRO, [1963] 2002, p. 282-283).

O autor menciona um novo entendimento, coerente com o pensamento norte-americano da época, de que o juiz faria mais do que simplesmente descobrir a lei. O núcleo da jurisprudência política seria o entendimento de que as cortes são agências políticas e os juízes, atores políticos¹⁵. Trata-se igualmente de uma abordagem muito próxima ao realismo jurídico e o próprio Shapiro a reconhece como positivista, no sentido de que pretende descrever o processo político-legal, ao invés de prescrever como deveria sê-lo (SHAPIRO, [1963] 2002, p. 759).

Não se exerce no texto um juízo de valor acerca desta nova abordagem, reconhecendo o próprio autor os limites práticos e filosóficos da jurisprudência política (SHAPIRO, [1963] 2002, p. 769-782). No entanto, mais adiante o mesmo autor em 1999, adota uma postura mais otimista quanto ao papel dos tribunais, especialmente na interpretação constitucional (SHAPIRO, [1999] 2002, p. 2363-2380), apontando a inércia legislativa e o uso do tribunal na contenda política como causa do maior protagonismo judicial nas últimas décadas.

Finalmente, chega-se ao autor mais citado quando o assunto é judicialização: Ran Hirschl. O artigo '*Juristocracy*' - *Political, not Juridical*, de 2004, ao qual se seguiu *The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide*, de 2006 e o livro *Towards Juristocracy*, do mesmo ano, constituem hoje um dos principais pontos de partida sobre o tema da expansão do poder judicial. O neologismo proposto por Hirschl (juristocracia) remete à clássica noção do governo dos juízes e se refere à tendência global de transferir uma quantidade sem precedentes de poder das instituições representativas para o judiciário, seja nacional ou supranacional (HIRSCHL, 2004).

Segundo o autor, uma das principais manifestações dessa tendência tem sido a judicialização da política, que se trata do recurso cada vez maior a tribunais e a meios judiciais para o enfrentamento de dilemas morais, questões de política pública e controvérsias políticas. No entanto, a crescente importância política dos tribunais não apenas tem se tornado mais abrangente, mas também se expandido em escopo, transformando-se assim em um fenômeno diverso, multifacetado, que vai muito além do conceito, que se tornou corrente, de elaboração de políticas públicas por juízes, por meio de decisões sobre direitos e da remarcação judicial das fronteiras entre órgãos do Estado. A judicialização da política agora inclui a transferência

¹⁵ The core of political jurisprudence is a vision of courts as political agencies and judges as political actors (SHAPIRO, [1963] 2002, p. 309).

massiva, para os tribunais, de algumas das mais centrais e polêmicas controvérsias políticas nas quais uma democracia pode se envolver (HIRSCHL, 2007).

Nesta seção vimos os diversos conceitos utilizados pela literatura internacional quando se trata do fenômeno da expansão do poder dos juízes. A seguir, traçaremos um histórico do fenômeno sob a óptica do constitucionalismo.

1.2 DO CONSTITUCIONALISMO À JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Esta seção pretende relacionar o incremento do protagonismo judicial ao advento das Constituições Liberais e ao conseqüente desenvolvimento do controle de constitucionalidade das leis. O fenômeno da judicialização parece estar diretamente ligado à consolidação da democracia (VALLINDER, 1995). Desta forma, a mudança de papel do juiz de mero enunciador da lei, para seu intérprete surge como um importante componente na consolidação do fenômeno ora estudado. Cabe lembrar que ainda no Direito Romano havia sérias restrições à liberdade interpretativa do julgador. O próprio *Digesto* de Justiniano proibia sua interpretação pelos juízes (FALCONE, 2014, p. 1-3).

As instituições políticas criadas pelas Constituições de inspiração liberal seguem, em linhas gerais, o que Montesquieu preconizou em seu tratado *The Spirit of Laws*, no capítulo VI, livro XI, sobre a separação dos poderes. Para o filósofo francês, não haveria liberdade se o poder judiciário não estiver separado dos poderes legislativo e executivo¹⁶.

No entanto, a ideia da separação de poderes surge pela primeira vez na Inglaterra do século XVII, com o *rule of law* do direito inglês (HOLDSWORTH, 1922). Ao contrário do Estado de Direito, que é preconcebido pelo legislador, o *rule of law* é fruto de construção jurisprudencial, por meio de valores historicamente consagrados pela sociedade. Ademais, certo é que a Inglaterra já conhecia deste o século XV a distinção entre poder governativo (*gubernaculum*), titularizado pelo rei e poder jurisdicional (*iurisdictio*), exercido pelos juízes (TAVILLA, 2013). A rígida separação dos poderes preconizada pelo liberalismo ainda relegava aos juízes um papel passivo, outorgando-lhes a condição de boca pela qual as palavras da lei são pronunciadas¹⁷.

Mesmo um dos “pais fundadores” dos Estados Unidos, Thomas Paine, ainda guardava uma grande desconfiança frente ao papel do judiciário no governo. É célebre a assertiva de Paine de

¹⁶ *There is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive* (MONTESQUIEU, 1914, p. 221)

¹⁷ Sir Francis Bacon (HUYCKE, 1926, p. 625) chega a afirmar peremptoriamente que os juízes devem se lembrar que seu ofício é “*ius dicere*” (dizer o direito) e não “*ius dare*” (dar o direito).

que o governo representativo é liberdade (PAINE, 1817, p.52), mas é interessante observar seu viés crítico acerca da necessidade de se separar atos de governo de atos judicantes, pois segundo ele, quando se trata de casos que se aplicam à nação como um todo, um júri de doze pessoas não é competente para decidir (PAINE, 1817, p. 9)¹⁸. Alexander Hamilton, aponta a necessidade de um judiciário independente para a manutenção da Constituição, demonstrando uma aparente simpatia pelo fortalecimento do judiciário:

A independência total dos tribunais é peculiarmente essencial em uma Constituição limitada. Por uma Constituição limitada, entendi uma que contenha certas exceções específicas à autoridade legislativa: como, por exemplo, que ninguém será declarado culpado sem um processo prévio com ampla defesa¹⁹, que não haverá nenhuma lei *ex post facto* e similares. As limitações deste tipo podem ser preservadas na prática de outra maneira que por meio dos tribunais de justiça, cujo dever deve ser declarar inválidos todos os atos contrários à Constituição. Sem isso, todas as reservas de direitos ou privilégios específicos não equivaleriam a nada (MADISON et al, 1987, p. 438)²⁰.

De qualquer forma, a pátria que Hamilton e seus companheiros criaram foi responsável por uma revolução mais relevante e duradoura que a mera separação do domínio inglês: o controle judicial de constitucionalidade.

O *judicial review of legislation* norte-americano permitiu a expansão do papel do juiz como intérprete da lei, levando não apenas ao aumento do poder judicial, mas ao fato de os Estados Unidos ocuparem a peculiar condição de lar da judicialização (SHAPIRO, [1963] 2002, p. 728). Já no século XIX o modelo norte-americano entusiasmava Tocqueville que, em seu clássico *Democracy in America* (1840), discutia de forma efusiva os papéis e a importância dos órgãos jurisdicionais daquele país:

[os] americanos deram aos tribunais um imenso poder político; mas, obrigando-os a atacar as leis por meios judiciais, diminuíram muito os perigos desse poder (...) Pergunto-me se esta maneira com que os tribunais americanos

¹⁸ *On all cases that apply universally to a Nation, with respect to systems of Government, a jury of twelve men is not competent to decide.*

¹⁹ A expressão original *bills of attainder* é empregada no direito dos Estados Unidos para designar ato legislativo que importa considerar alguém culpado pela prática de crime sem a precedência de um processo e julgamento regular em que lhe seja assegurada ampla defesa (TECH LAW JOURNAL, 2018).

²⁰ *The complete independence of the courts of justice is peculiarly essential in a limited Constitution By a limited Constitution I understand one which contains certain specified exceptions to the legislative authority: such, for instance, as that it shall pass no bills of attainder, no ex post facto laws, and the like. Limitations of this kind can be preserved in practice no other way than through the medium of the courts of justice, whose duty it must be to declare all acts contrary to the manifest tenor of the Constitution void. Without this, all the reservations of particular rights or privileges would amount to nothing.*

se comportam não é a melhor maneira de preservar a ordem pública e a melhor maneira de favorecer a liberdade (...) Restrito dentro dos limites, o poder concedido aos tribunais americanos para se pronunciar sobre a constitucionalidade das leis é ainda uma das barreiras mais poderosas já criadas contra a tirania das assembleias políticas. (TOCQUEVILLE, 1969, 102 ss).

Antes de prosseguir, convém lembrar que há uma tradição especificamente europeia de revisão judicial, igualmente centrada no controle de constitucionalidade. Surge após a Primeira Guerra Mundial, ocasião na qual foi confiada ao professor austríaco Hans Kelsen a tarefa de redigir uma constituição para a nova república da Áustria. Em contraposição ao modelo norte-americano, esta Constituição previa que a revisão não deveria ser tratada pelos tribunais comuns, mas por um tribunal constitucional, especialmente projetado para tal tarefa (KELSEN, 1942). Kelsen tinha sérias restrições ao controle de constitucionalidade exercido por juízes, porém não demonstrava temor pelo governo de juízes, crendo que o pior que a revisão judicial poderia constituir seriam tribunais desnecessariamente politizados (DAVIS, 1987, p. 564). No período entre guerras, este modelo foi amplamente discutido e em certa medida imitado fora da Áustria. O Brasil, por exemplo, adota um modelo que não é nem totalmente kelseniano, tampouco estadunidense. Temos uma Corte Constitucional que não exerce unicamente tal mister, mas igualmente os juízes em todas as instâncias exercem algum tipo de controle de constitucionalidade.

Voltando ao modelo norte-americano, o controle de constitucionalidade das leis nos Estados Unidos pode ser dividido em quatro fases (CORWIN, 1953): de 1801 a 1835, sob a influência de Marshall, onde a Suprema Corte exercia uma competência judicial neutra politicamente, focada no controle jurisdicional do federalismo e da constitucionalidade das leis; de 1836 a 1894, quando houve a formação de importantes teorias constitucionais como o *substantive due process of law*²¹; de 1895 a 1937 o controle foi expandido e os juízes da Suprema Corte passam a controlar até as emendas à Constituição, com fundamento em princípios superiores, datando desta época a expressão *governo dos juízes* de Lambert (1921); na quarta fase, a partir de 1937, a Corte adota uma postura mais incisiva na defesa dos poderes do governo em detrimento dos direitos dos indivíduos ou dos Estados. É a fase da “Constituição de Poderes”, em detrimento da “Constituição de Direitos” anterior (CORWIN, 1953).

²¹ O devido processo substantivo, no direito constitucional norte-americano, é um princípio que permite que os tribunais protejam certos direitos fundamentais da interferência do governo. A base dessa proteção decorre da interpretação da quinta e da décima quarta emendas à Constituição.

É da primeira fase o famoso caso *Marbury vs. Madison*²², no qual a Suprema Corte, guiada por John Marshall, estabeleceu as bases da doutrina das questões políticas, que basicamente prega a não intervenção judiciária nos deveres discricionários dos altos funcionários do governo. A decisão ajudou a definir a fronteira entre os poderes executivo e judiciário.

Trata-se de um caso histórico, que constitui a base para o exercício da revisão judicial nos Estados Unidos, nos termos do artigo 3º da Constituição e resultou de uma petição dirigida à Suprema Corte por William Marbury, que havia sido nomeado juiz de paz no distrito de Columbia pelo então presidente John Adams (que estava em final de mandato), mas cuja *comission* (algo equivalente a um termo de investidura) não foi entregue. Com a posse do próximo presidente, Thomas Jefferson, o novo secretário de justiça, James Madison, negou-se a intitular Marbury. Este então pediu à Suprema Corte que determinasse a Madison que lhe entregasse os documentos. O Tribunal, sob a presidência de Marshall, reconheceu que a recusa de Madison era ilegal e corrigível. Porém, deixou de emitir o *mandamus* sob a alegação de que a disposição da Lei de 1789 que permitia que Marbury apresentasse o seu pedido ao Supremo Tribunal era inconstitucional, por ampliar a abrangência do artigo 3º da Constituição norte-americana. A petição foi, portanto, negada.

Com a morte de Marshall em 1835, iniciou-se uma nova fase da Suprema Corte, sob a presidência de Roger B. Taney. A supremacia do governo central cede lugar ao conceito de duplo federalismo, no qual os poderes da União e dos Estados passam a ser entendidos como iguais e soberanos. Em 1890, a Suprema Corte aplica o *rule of reason* para conter a imposição de tarifas consideradas não razoáveis, aplicando o *substantive due process of law* no caso *Chicago, Milwaukee & St. Paul Railway Company v. Minnesota*²³.

O mencionado caso surgiu quando uma agência reguladora de Minnesota estabeleceu taxas de ferrovias que o Supremo Tribunal daquele Estado se recusou a revogar. Quando a companhia recorreu à Suprema Corte, esta concluiu que as taxas foram estabelecidas sem o devido processo legal, especificamente sem a oportunidade de contestar a igualdade e a razoabilidade dos encargos. A decisão previa que o direito do Estado de regulamentar a indústria não poderia ser perdido, no entanto, encontra limites no devido processo legal. Embora já existisse antes de 1890 (PAULSEN, 1950), a ideia do *substantive due process of law* ganha força neste período. Cabe salientar, ainda, que é desta fase o caso *Dred Scott vs Sanford* (1857)²⁴, no qual a Corte declarou que um negro, cujos ancestrais foram importados para os Estados Unidos e vendidos

²² 5 U.S. (1 Cranch) 137 (US SUPREME COURT, 2018).

²³ 134 U.S. 418 (1890) 762 (US SUPREME COURT, 2018).

²⁴ 60 U.S. 393 (1857) (US SUPREME COURT, 2018).

como escravos, seja escravizado ou livre, não poderia ser cidadão americano e, portanto, não tinha legitimidade para processar em tribunal federal e que o governo federal não tinha poder para regular a escravidão nos territórios federais adquiridos após a criação dos Estados Unidos. A decisão redigida pelo juiz Roger B. Taney negou então o pedido de Dred Scott, um negro escravizado que pretendia sua liberdade. Embora Taney pensasse que sua decisão conseguiria resolver a questão da escravidão, na verdade estimulou a dissidência veemente de elementos anti-escravidão no Norte e provou ser um catalisador indireto para a Guerra Civil Americana. Esta decisão é considerada por muitos como uma das piores já proferidas pela Corte (McCloskey, 1960, p. 61-64).

Entre 1895 e 1937, a Corte manejou o devido processo legal substantivo de forma mais incisiva, o que lhe permitiu um controle praticamente ilimitado das leis, na defesa dos direitos do cidadão contra o Estado. Este momento ficou conhecido como *Era Lochner* e veio daí, conforme já visto, a ideia de governo dos juizes (LAMBERT, 1921). Nesta fase a Corte assume uma postura combativa frente ao *New Deal* e invalida diversas legislações, provocando críticas contínuas da Administração Roosevelt (REHNQUIST, 2007, p. 130-131).

Reeleito com ampla maioria em 1936, Roosevelt finalmente conseguiu seu objetivo, a mudança de entendimento da Corte sobre a legislação social e econômica. Durante seu governo foram nomeados 8 juizes, número que não foi atingido por nenhum outro presidente desde George Washington (REHNQUIST, 2007, p. 146-147). Neste período a Suprema Corte ficou conhecida como *Corte de Roosevelt* (PRITCHETT, 1948). De 1937 a 1946, a corte adaptou-se aos novos tempos de forte intervenção estatal na economia e de governo centralizado.

Entre 1946 e 1953, durante a presidência de Vinson, a Corte adotou uma postura conservadora em consonância com a mudança geral do país rumo a uma postura de direita (GALLOWAY, 1982, p. 376). Costuma-se apontar certo paradoxo entre a postura mais liberal do Presidente Truman e o conservadorismo da Corte (GALLOWAY, 1982, p. 378).

A partir de 1954, com a liderança de Warren, a Corte passa a atuar incisivamente na afirmação das liberdades civis. É deste período a decisão *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954)²⁵, um caso marcante no qual a Suprema Corte decidiu ser inconstitucional a divisão racial entre estudantes brancos e negros em escolas públicas pelo país. Este caso reverteu a decisão tomada pela Corte no caso *Plessy v. Ferguson*²⁶ (1896), que havia se tornado a base jurídica para validar a segregação racial pelos Estados Unidos (especialmente no sul) em locais públicos.

²⁵ 347 U.S. (1954) 483 (US SUPREME COURT, 2018).

²⁶ 163 U.S. (1896) 537 (US SUPREME COURT, 2018).

Da década de 70 podemos destacar a decisão proferida em *Roe v. Wade*²⁷ (1973), na qual o Tribunal reconheceu por 7 a 2 o aborto como um direito à privacidade da mulher, sob a cláusula do devido processo legal. Entretanto, este direito deve ser equilibrado com os interesses do Estado na regulamentação dos abortos: proteger a saúde das mulheres e proteger a potencialidade da vida humana. Ainda é uma decisão bastante controversa mesmo no âmbito jurídico.

Após algumas décadas sem uma presença tão forte no âmbito político (SHAPIRO, 2002, p. 64), a Suprema Corte voltou aos holofotes com a decisão proferida em 12 de dezembro de 2000 em *Bush v. Gore*²⁸ (2000). O Tribunal decidiu que havia uma violação da Cláusula de Proteção à Igualdade ao usar diferentes padrões de contagem de votos no Estado da Flórida e determinou que nenhum método alternativo poderia ser utilizado naquele momento. Com a decisão, George W. Bush foi declarado vencedor dos 25 votos eleitorais da Flórida e consequentemente obteve 271 votos no colégio eleitoral, o que lhe garantiu a vitória na disputa à Presidência. A decisão é controversa e ainda levanta grandes questionamentos, especialmente quanto à integridade daquela eleição (NORRIS, 2014, p. 97).

Outra decisão de grande repercussão política adotada pela Suprema Corte nos anos 2000 foi *Hamdan v. Rumsfeld*²⁹, caso no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos considerou que as comissões militares criadas pelo governo Bush para julgar os detidos na Baía de Guantánamo não poderiam funcionar porque suas estruturas e procedimentos violariam tanto o Código Uniforme de Justiça Militar quanto as Quatro Convenções de Genebra assinadas em 1949.

A seguir, veremos como a questão da expansão da atuação e do poder judicial vem sendo abordada na atualidade, bem como se chegou ao conceito moderno de judicialização da política.

1.3 ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Esta seção pretende apresentar um panorama sobre os estudos atuais sobre a judicialização da política, com ênfase na literatura internacional sobre o tema.

Anteriormente, afirmamos que não se poderia pensar em judicialização da política sem o advento das Constituições Liberais e o desenvolvimento do sistema de revisão judicial das leis e atos administrativos. No entanto, não se pode deixar de mencionar que um importante componente no incremento do poder judicial adveio do *neoconstitucionalismo* (STONE

²⁷ 410 U.S. (1973)113 (US SUPREME COURT, 2018).

²⁸ 531 U.S. (2000) 98 (US SUPREME COURT, 2018).

²⁹ 548 U.S. (2006) 557 (US SUPREME COURT, 2018).

SWEET, 2000; HIRSCHL, 2006, 2007), movimento que se distingue da tradição anglo-saxã cujas raízes são encontradas no período medieval e igualmente nos regimes constitucionais oitocentescos (MCILWAIN, 1940).

Segundo Cover (1982, p. 1289), os termos dos debates modernos sobre o ativismo judicial foram gerados no contexto tanto do *New Deal* norte-americano, quanto do totalitarismo no exterior, surgindo em 1937-1938 de um modo decididamente contemporâneo. Neste momento, a Suprema Corte norte-americana se comprometeu com a revisão da legislação econômica em favor de princípios de direitos pessoais.

O marco inicial desta mudança encontra-se no caso *United States v. Carolene Products Co.*³⁰, cuja decisão foi proferida em 25 de abril de 1938. O caso é famoso por sua nota de rodapé quatro (*Footnote Four*), na qual a Corte estabeleceu o sistema de análise mais rigoroso das leis que visam "minorias discretas e insulares", em comparação com o menor escrutínio aplicado para regulamentações econômicas.

A judicialização da política, fenômeno que Pildes (2004, p. 2) também chamou de "Constitucionalização da Política Democrática" propagou-se através do mundo na esteira da nova onda constitucionalista que varreu o mundo ocidental nos últimos 30 anos e na propagação do princípio da supremacia constitucional como pilar da ordem política (HIRSCHL, 2006).

Segundo Guarnieri e Pederzoli, (2017, p. 21), este novo constitucionalismo pode ser entendido como um complexo de princípios e instrumentos para moderar o exercício do poder político, frear os possíveis excessos do governo da maioria e assim mitigar a própria democracia. Isto, com o escopo de proteger a liberdade, especialmente a individual.

Os mencionados autores propõem então uma tipologia sobre o papel do judiciário, relacionando autonomia política e criatividade³¹, na forma de uma matriz, reproduzida a seguir.

Figura 1.1. Tipologia do papel do judiciário

³⁰ 304 U.S. (1938) 144 (US SUPREME COURT, 2018).

³¹ Autonomia aqui é entendida como liberdade para decidir livremente, sem risco imediato de ingerências dos ocupantes dos demais poderes. Criatividade, por sua vez, seria o maior exercício da liberdade interpretativa por parte do magistrado. – nota do autor.

		Autonomia política	
		Baixa	Alta
Criatividade	Baixa	Juiz Executor (boca da lei)	Juiz Guardião (tutela dos direitos)
	Alta	Juiz Delegado (criatividade intersticial)	Juiz Ativista (ator político)

Fonte: adaptado de Guarnieri e Pederzoli (2017, p. 163).

Pode-se observar que os autores apresentam modelos que representariam os extremos em cada tipo de atitude. Nos contextos com alto grau de autonomia política, magistrados com maior criatividade poderiam dar origem à figura do Juiz Ativista, que nada mais é que um outro tipo de ator político. Por outro lado, a maior contenção poderia dar ensejo ao Juiz Guardião dos direitos. Alta criatividade com pouca autonomia política leva ao exercício de uma criatividade nas margens que são deixadas livres pela ingerência política e a junção de baixa criatividade com baixa autonomia resulta na clássica figura do Juiz como “boca da lei”, ou seja, o magistrado que não tem liberdade para interpretar a norma.

O conceito mais difundido de judicialização da política na atualidade foi elaborado por Torbjörn Vallinder (1995) e compreende basicamente: 1) a expansão dos tribunais ou dos juízes em detrimento dos políticos e/ou dos administradores, ou seja, a transferência de direitos de decisão da legislatura, do gabinete, ou do serviço público aos tribunais ou, (2) a difusão dos métodos judiciais de tomada de decisão fora da área judicial propriamente dita. Em resumo, pode-se dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em uma forma de processo judicial (VALLINDER, 1995, p. 13).

O mencionado autor ainda aponta que haveria duas formas de judicialização: *from without* e *from within*. Enquanto a primeira seria a própria revisão judicial, a segunda seria a introdução ou expansão de pessoal oriundo do judiciário ou de métodos de trabalho judicial no setor administrativo (VALLINDER, 1995, p. 15-16).

C. Neal Tate (1995) aponta que haveria algumas condições facilitadoras para a expansão do poder judicial: a presença da democracia, um sistema de separação de poderes, uma política de direitos, um sistema de grupos de interesse e uma oposição política conscientes dos meios judiciais para atingir seus interesses, partidos fracos ou frágeis coligações governamentais em

instituições majoritárias levando a impasse político, apoio público inadequado, pelo menos em relação ao judiciário, e a delegação aos tribunais da autoridade de decisão em certas áreas políticas (TATE, 1995, p. 28-32).

No entanto, lembra o autor que mesmo sob uma constelação muito favorável de condições facilitadoras, o desenvolvimento real da judicialização da política exige que os juízes tenham atitudes e preferências políticas apropriadas, especialmente em relação aos valores de outros tomadores de decisão. Sob condições de outra forma favoráveis, a judicialização desenvolve-se apenas porque os juízes decidem que devem (1) participar na elaboração de políticas e, pelo menos ocasionalmente, (2) substituir as soluções políticas que elas derivam para aquelas derivados de outras instituições (TATE, 1995, p. 33).

Há, no entanto, autores que sob outra óptica associam o aumento da litigação ao incremento da cultura jurídica, sendo esta o conjunto de orientações a valores e a interesses que configuram um padrão de atitudes face ao direito e aos direitos e face às instituições do Estado, que produzem, aplicam, violam ou garantem os direitos (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996, p. 38). A judicialização seria, portanto, um efeito colateral da expansão da própria cidadania.

O fato é que nas últimas décadas o fenômeno se expandiu pelo mundo inteiro. Hoje há trabalhos cobrindo a judicialização na América Latina (SIEDER; SCHJOLDEN; ANGELL, 2016; UPRIMNY, 2007; VERONESE, 2009), nas Repúblicas pós-soviéticas (THOMAS, 1995; KITCHIN, 1995; MAZMANYAN, 2015) e até no oriente (MCCARGO, 2014; HE, 2013; MATSUDAIRA, 2010).

John Ferejohn (2002) aponta duas causas gerais de judicialização. A primeira seria o aumento da fragmentação do poder dentro dos ramos políticos, o que limita a capacidade do legislativo de legislar ou de ser o lugar onde a política é efetivamente formulada. Trata-se da hipótese da fragmentação (FEREJOHN, 2002, p. 55). Quando os políticos demonstram não poder agir, as pessoas que procuram resolução de conflitos tenderão a gravitar as instituições a partir do qual eles podem obter soluções. Tribunais e processos legais associados muitas vezes podem oferecer tais soluções, até mesmo na forma de políticas impopulares.

A segunda seria o senso de que os tribunais (pelo menos certos tribunais) podem ser confiáveis para proteger uma ampla gama de valores importantes contra potenciais abusos políticos. A isso o autor chama de hipótese de direitos (FEREJOHN, 2002, p. 55-56). A ideia é que, à medida que os tribunais começaram a proteger os direitos e liberdades pessoais, além dos direitos de propriedade, a oposição a um papel judicial expansivo diminuiu. No entanto, o fenômeno não é imune a críticas.

Segundo Sieder (2016, p. 206-209), esta tendência à "política judicializada" levantaria questões fundamentais sobre o equilíbrio adequado de poder e responsabilidades entre órgãos representativos e eleitos e membros nomeados do poder judicial. Decisões importantes de interpretação constitucional seriam cada vez mais tomadas pelos tribunais constitucionais, com implicações generalizadas para a natureza da política.

Hirschl (2006 p. 723-724) aponta que a judicialização da política é confundida com uma versão genérica do ativismo judicial, prestando-se pouca atenção à diferença entre atribuir aos tribunais a definição do que se entende como um julgamento justo, por exemplo, e confiar-lhes a solução de delicadas questões de identidade coletiva, que envolvem a própria construção da nação.

Para o mencionado autor, haveria três categorias abrangentes de judicialização: a disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos na esfera política e nas instâncias e processos de elaboração de políticas públicas; a judicialização da formulação de políticas públicas pelas formas "comuns" de controle judicial de constitucionalidade de leis e atos da administração pública; e a judicialização da "política pura", ou seja, a transferência aos tribunais, de assuntos cuja natureza e significado são visivelmente políticos, incluindo debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem ou dividem, comunidades inteiras (HIRSCHL, 2006, p. 722-723).

Para ele, tudo é judicializável (HIRSCHL, 2004, p. 6), porém tudo é igualmente político (HIRSCHL, 2004, p. 7). A onda de ativismo judicial que varreu o mundo nas últimas décadas não contornou as questões mais fundamentais que uma política democrática deve abordar, como por exemplo dilemas de identidade cultural ou graves sequelas do passado de uma série de países. Segundo Hirschl (2004, p. 7), nenhuma destas questões são exclusivas ou intrinsecamente legais, embora algumas tenham aspectos constitucionais importantes. Eles não são puramente, nem mesmo principalmente, dilemas legais. E assim, deveriam ser resolvidos, pelo menos em princípio, através de deliberação pública na esfera política. No entanto, tribunais superiores nacionais em todo o mundo tornaram-se progressivamente grandes tomadores de decisão e órgãos para lidar com precisamente estes dilemas.

Hirschl (2004, p. 8) afirma que o ativismo judicial também pode emanar de uma questão política advinda de um fraco, descentralizado ou cronicamente bloqueado sistema político. Desta forma, quanto mais disfuncional for o sistema político em uma determinada democracia, maior a probabilidade de expansão do poder judicial naquela política. A deferência política persistente ao judiciário pode ser vista como uma maneira eficaz de superar a "ingovernabilidade" política e garantir a unidade e a "normalidade" de tais políticas. A incapacidade estrutural da política de lidar com suas fendas sociais e culturais, e o impasse enfrentado por essa política majoritária

da política corroer a autoridade do legislativo e ramos executivos do governo, levaria a uma dependência sistêmica da tomada de decisão profissional e supostamente apolítica de agências como tribunais constitucionais. Aliás, a visão de tribunais como agências governamentais e conseqüentemente, sujeitas aos mesmos influxos políticos que as demais, ainda não tão desenvolvida no Brasil, já era há muito acentuada por Shapiro ([1963] 2002, p. 307-310).

A judicialização de questões políticas parece oferecer um refúgio conveniente a políticos que buscam evitar enfrentar difíceis decisões políticas. Assim, quando questões do contencioso político são tratadas como questões legais, a concomitante assunção dos juízes e cortes em detrimento dos representantes eleitos em arenas de decisão/formulação de políticas poderia resolver o problema (HIRSCHL, 2007, p. 213). Isto é, o endosso judicial pode ajudar a legitimar decisões políticas controversas (KAPISZEWSKI, et al, 2013, p. 406).

As principais críticas à judicialização da política e ao ativismo judicial normalmente se dão em três frentes (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1996): no campo da legitimidade, no campo da capacidade e no da independência. A questão da legitimidade diz respeito à formação da vontade da maioria, que na via da representação política é obtida eleitoralmente. Como o Judiciário, via de regra, não tem seus membros eleitos, questiona-se o conteúdo democrático de uma intervenção judicial nos demais poderes. Quanto à capacidade, discute-se se o judiciário conseguiria ser eficaz, dispondo dos recursos necessários para dar cumprimento às decisões. Como na maioria das vezes o judiciário depende de outros setores da administração pública para efetivar medidas, os críticos apontam que o judiciário dependeria da boa vontade alheia. Por fim, no que toca à independência, esta poderia ser desdobrada em dois vieses simétricos aos anteriores: legitimidade e capacidade. No primeiro, a crítica surgiria sempre que os demais poderes adotassem medidas atentatórias à sua independência. Em relação à capacidade, trata-se da carência de autonomia financeira e administrativa para obter os recursos necessários para o bom funcionamento.

Mas certamente a crítica mais incisiva ao novo constitucionalismo e seu principal efeito colateral, a judicialização da política, vem de Michael Mandel (1998, p. 252-253) segundo o qual, a revisão judicial não seria a essência, mas o oposto da democracia, e não apenas no sentido comum de que pessoas não-eleitas (juízes) estariam anulando legislaturas eleitas. Para ele, isso seria apenas um sintoma do problema. O novo constitucionalismo teria sido destinado a operar e funcionar como um antídoto à democracia, destinando-se a preservar as oligarquias da propriedade privada do perigo mortal representado por instituições representativas eleitas por pessoas sem propriedades. Enquanto as instituições representativas constituíam monopólio destas oligarquias, através de limitações ao sufrágio ou outros dispositivos, os teóricos

engajados louvavam a soberania parlamentar. Mas a partir do momento em que as classes proprietárias perderam o controle dessas instituições, geralmente como resultado de ter que conceder um direito de sufrágio mais amplo, estes mesmos teóricos constitucionais começaram a se preocupar com a suposta "tirania da maioria" (curiosamente, poucos se preocupavam com a tirania da minoria). Surgiu então a solução da revisão judicial, como forma de mudar tudo (ou seja, a teoria constitucional) para que tudo (ou seja, a oligarquia dos ricos), permanecesse do mesmo jeito (MANDEL, 1998). Foram então colocados limites à ação do governo e a classe jurídica foi convidada a policiar estes limites.

Recentemente, Brinks & Blass (2017) propuseram uma reconceituação do poder judicial, tentando ultrapassar a mera questão da "independência". Baseando-se, então, nos conceitos da teoria do principal-agente, os autores identificaram duas dimensões primárias de empoderamento judicial: autonomia (essencialmente, como a política afeta um tribunal) e autoridade (como um tribunal afeta a política). A intersecção entre estes fatores definiria o modelo de justiça constitucional que propõem. É o que se vê na figura abaixo:

Figura 2.2. Modelos de Justiça Constitucional de Brinks & Blass.

	Baixa Autonomia	Alta Autonomia
Autoridade Ampla	O Tribunal é aliado do regime	O Tribunal é o maior <i>policy player</i>
Autoridade Estreita	O Tribunal é marginalizado	O Tribunal monitora o núcleo dos direitos

Fonte: adaptado de Brinks & Blass (2017).

Assim, quando as cortes gozam de autoridade ampla, porém com baixa autonomia, a justiça constitucional canaliza a política majoritária e reforça as metas do regime a que está submetida. Se além de baixa autonomia, a autoridade estiver limitada ou estreita, como afirmam os autores, a justiça constitucional torna-se em grande parte irrelevante para a política (BRINKS; BLASS, 2017, p. 8-9).

No outro lado da matriz, observa-se que se além de muita autonomia, os Tribunais contarem com ampla autoridade, ocuparão a posição de maiores formuladores de políticas públicas e as muitas versões da alta justiça constitucional acabarão por permear a política. Por fim, se a autonomia é alta, mas a autoridade é limitada, os Tribunais apenas monitoram os direitos fundamentais e a justiça constitucional fica limitada a proteger o mercado e o processo político (BRINKS; BLASS, 2017, p. 8-9).

O modelo anteriormente mencionado guarda certas similaridade com aquele proposto por Guarnieri & Pederzoli (2017)³², especialmente no tocante à comparação dos tipos de justiça constitucional com os tipos de projetos constitucionais que se alternaram ao longo da história. Os autores apresentam, ainda, uma visão um pouco mais otimista da expansão do poder judicial ao afirmarem que mais países estão abandonando o modelo antigo, em que os tribunais e a lei eram relativamente tangenciais ao exercício do poder político. Um Estado baseado na lei, com tribunais autônomos, poderia reduzir a ação arbitrária, impor uma certa disciplina e previsibilidade, além de criar aberturas para os menos poderosos em uma sociedade (BRINKS; BLASS, 2017, p. 38).

Esta seção buscou trazer os estudos internacionais contemporâneos sobre a judicialização da política. A seguir, veremos como a comunidade acadêmica nacional vem tratando o fenômeno.

1.4 ESTUDOS DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL

Os primeiros anos da década de 90 foram extremamente tumultuados no Brasil. Tivemos a continuidade dos choques inflacionários da década anterior; um presidente foi deposto; uma conturbada, porém bem-sucedida troca de moeda não apenas foi gestada, mas posta em prática e uma série de políticas de cunho neoliberal (privatizações, reorganização da administração pública, ajuste fiscal) foram implementadas. Na esteira da nova Carta Constitucional de 1988, o judiciário começou a ser acionado nos inúmeros questionamentos às políticas então vigentes, especialmente por setores de oposição ao governo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1994) aponta que em nenhum outro momento da história brasileira o judiciário esteve em evidência quanto no biênio 1993-1994. Para o jurista, a então judicialização da política nos levaria à politização da justiça. Isto seria um pífido efeito colateral da excessiva constitucionalização das decisões políticas. Outro aspecto criticado pelo mencionado autor e que entendia ser um dos efeitos da “videodemocracia³³” seria a influência que a opinião pública exerceria em muitos tribunais, fazendo com que julgadores acuados decidissem de forma a se manter populares, comportamento normalmente associado a políticos. Os primeiros trabalhos acadêmicos a tratar da judicialização da política no Brasil foram as dissertações de mestrado de Marcus Faro de Castro, “Política e economia no Judiciário: as ações

³² Embora o trabalho de Brinks & Blass seja posterior ao de Guarnieri & Pederzoli, aqueles não fazem qualquer referência a estes.

³³ A expressão é de Giovanni Sartori (1994, p. 148) e corresponde a uma sociedade fortemente influenciada pelos meios de comunicação de massa.

diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos” (1993) e de Ariosto Teixeira (1997), “A judicialização da política no Brasil” (1990-1996), ambas defendidas perante o Departamento de Ciência Política do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Enquanto o primeiro estudou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) dos partidos políticos entre outubro de 1988 e fevereiro de 1993, comparando-as com aquelas de iniciativa da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e das confederações sindicais, o segundo direcionou sua pesquisa às Adins propostas pelos partidos políticos, confederações sindicais ou entidades de classe nacionais e OAB, estendendo-se o período coberto até 1996.

As duas principais conclusões apontados por Castro (1993) no trabalho citado se coadunam totalmente com o que a literatura internacional já apontava em relação ao fenômeno da judicialização da política: a primeira é que os partidos políticos transferiram para o tribunal parte importante da contenda política, com os partidos de esquerda na época utilizando as Adins como instrumentos de questionamento da política econômica do governo, visando a uma política mais agressiva do ponto de vista distributivo e os de centro-direita preocupados com a agenda da engenharia partidária-eleitoral (a preocupação em corrigir as regras da representação política) e com a agenda elitista, com forte vínculos com as oligarquias tradicionais (CASTRO, 1993, p. 51-52). A segunda conclusão aponta que haveria um vazio institucional apto a ser preenchido pela inovação das regras constitucionais (CASTRO, 1993, p. 53).

Para Teixeira (1997), a judicialização da política ocorre quando for verificada uma das seguintes hipóteses, ou ambas: i) “tribunais ou juízes fazem ou ampliam sua participação no processo decisório referente à formulação e/ou implementação de políticas públicas”; ou ii) “negociações não judiciais e fóruns de tomada de decisões tipicamente políticos são afetados ou passam a adotar em seu funcionamento e no comportamento dos seus operadores regras e procedimentos judiciais”.

O trabalho posterior de Viana *et alli.* (1999), *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, procurou analisar todas as 1935 Adins ajuizadas até o final do ano de 1998, observando-se em cada uma o ano de distribuição, os requerentes, os requeridos, os dispositivos legais questionados, a fundamentação constitucional, o julgamento quanto a pedidos de liminar e ao mérito da ação. Os autores salientavam (VIANA *et al.*, 1999, p. 10), que a imposição artificial de um livre mercado no Brasil a partir de 1989 conduziu a um processo no qual maiorias parlamentares impunham uma nova visão que, em nome da construção da vontade de todos e ao arrepio da formação de uma cultura cívica, o que findou por recuperar o que havia de mais anacrônico na política brasileira: o clientelismo.

Tampouco o judiciário teria passado incólume pelo processo (VIANA *et alli.*, 1999, p. 11-12), estabelecendo um processo de centralização decisória, com propostas de efeito vinculante às decisões proferidas em sua cúpula, que terminavam por colocar em xeque a autonomia dos magistrados de primeiro grau, os quais se encontravam na posição de estuário das demandas da população.

Observa-se então um processo de ampliação da demanda pelo judiciário caracterizado por três frentes principais: judicialização das políticas públicas; judicialização das relações sociais e judicialização da política. Quanto ao primeiro aspecto, o judiciário tem tido relevante impacto nas políticas públicas adotadas pelo governo, permitindo que algumas vozes minoritárias sejam incorporadas, ainda que minimamente ou de forma marginal, na elaboração de políticas (TAYLOR, 2007, p. 235).

A judicialização das relações sociais ou da vida (BARROSO, 2009) constitui o principal efeito colateral da ampliação do acesso à justiça pelo cidadão e tem como marco inicial, no caso brasileiro, a edição da Lei 9.099/95, a qual instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (VIANA *et at.*, 1999, p. 155).

O aspecto deste fenômeno que constitui a judicialização que mais interessa ao presente trabalho, no entanto, é a judicialização da política. Os principais trabalhos acerca do tema costumam focar o papel desempenhado pelo Tribunais, especialmente o STF e o TSE, nos embates com os demais poderes (ARANTES, 2005; ARANTES; KERCHÉ, 1999; CARVALHO, 2004; MARCHETTI, 2004, 2008, 2013; MARCHETTI; CORTEZ, 2015; OLIVEIRA, 2005; POGREBINSCHI, 2012; TAYLOR, 2006, 2007).

Este “supremocentrismo³⁴” nas análises talvez decorra de um processo de analogia com a realidade dos Estados Unidos, lar da judicialização da política. Conforme já visto, a Suprema Corte daquele país durante muito tempo concentrou os holofotes da luta política sob suas decisões. O foco das pesquisas nas Adins não é a única, tampouco a melhor forma de se estudar o fenômeno da expansão do poder judicial (SILVA, 2004, p. 134), uma vez que esta não se dá unicamente nos tribunais, mas igualmente em todas as instâncias do poder judiciário. Certo é que a Constituição de 1988 foi a grande catalisadora do fenômeno no Brasil (RIBEIRO, 2001, p. 55) e afetou o judiciário pátrio como um todo.

³⁴ Este neologismo aparece pela primeira vez na edição n.º 1.898, de 15 de maio de 2008, do periódico jurídico eletrônico *Migalhas*, referindo-se inicialmente ao grande poder que o STF passou a manejar com a edição de súmulas vinculantes. No presente trabalho pretendemos dar um sentido adicional ao termo, significando o posicionamento do STF como foco (centro) dos estudos de judicialização da política.

Para Barboza e Kozicki (2012), a judicialização da política pode ser estudada sob diversos aspectos, podendo-se afirmar que a própria ideia de constitucionalismo, bem como a previsão de questões políticas na Constituição permitiriam que o Judiciário pudesse enfrentar qualquer questão política como sendo uma questão constitucional. Salientam, ainda, as mencionadas autoras que, apesar de ser aparentemente contra os interesses do Parlamento, pode-se afirmar haver um consenso no sentido de que a assunção de novos papéis pelo Judiciário vem sendo aceita pela própria sociedade, uma vez que os próprios atores políticos enxergariam o Judiciário como um fórum apropriado para enfrentar essas questões.

Já Verbicaro (2008) salienta que há uma forte conexão entre o florescimento democrático e a expansão da judicialização, estando presentes no Brasil atual várias condições propícias a este processo, dentre os quais podem-se destacar: a existência de uma Carta Constitucional com textura aberta, normas programáticas e cláusulas indeterminadas; a ampliação do espaço reservado ao STF; a permissão por parte da Constituição de 1988 para que o Poder Executivo edite medidas provisórias; a ampliação do rol dos legitimados ativos a propor a ação direta de inconstitucionalidade; a veloz modificação da base econômica do Brasil; a existência de novas forças sociais representadas por importantes movimentos, organizações e grupos sociais; a hipertrofia legislativa; a desproporcionalidade da representação política e a crescente ineficácia do sistema político-decisório.

Observa-se, então, que o caso brasileiro não é diferente do processo histórico e mais amplo que já vimos. O novo constitucionalismo, ou seja, a incorporação de direitos nas novas cartas constitucionais e a necessidade de sua implementação, aliados à inércia, ineficiência ou até mesmo negligência intencional (nos casos polêmicos) das instâncias legitimamente eleitas conduziu o judiciário a um papel de maior protagonismo, muitas vezes com a plena concordância dos cidadãos. Como apontam Del Rio et al. (2016, p. 100), o poder judiciário se tornou nos últimos anos uma nova arena do debate político e social quando se falam de políticas públicas e direitos fundamentais sociais.

Partindo da ideia de política pública como instrumento de ação governamental, que se resume na máxima *“tudo o que o governo escolhe ou não fazer”* (ANDERSON, 2013; BACHRACH; BARATZ, 2011; COTTA; DELLA PORTA; MORLINO, 2001; DYE, 2013; KINGDON, 2014; SECCHI, 2013), observa-se que a efetivação de um Estado Social exige a obrigação de efetivação dos direitos fundamentais. Tendo em vista o mau funcionamento dos serviços essenciais ao bem-estar da população, políticas públicas protetivas de determinadas categorias sociais devem ser adotadas (DEL RIO *et al.*, 2016, p. 103).

Uma consistente literatura se formou no Brasil em favor da desconstrução da supremacia do interesse público, até então entendido como interesse da administração pública, frente aos interesses individuais, especialmente os direitos e garantias fundamentais (SARMENTO et al., 2007). Vítor Abramovich (2005, p. 189-190), por exemplo, afirma que a estrutura dos direitos econômicos, sociais e culturais caracterizar-se-iam por obrigar o Estado a fazer, ou seja, a prestar um atendimento positivo, seja fornecendo serviços de saúde e educação, seja preservando o patrimônio cultural e artístico da comunidade.

Trata-se de uma visão relevante do ponto de vista teórico, mas que coloca uma série de desafios práticos em sua implementação. Afinal, como aponta Stone Sweet (2002), o judiciário é uma estrutura triádica, modalidade de construção social na qual dois contendores (*two disputants*) escolhem (modelo consensual) ou são obrigados a se submeter (modelo compulsório) a um terceiro (*dispute resolver*). Assim, com exceção das situações nas quais o controle de constitucionalidade é concentrado, normalmente, o judiciário resolve questões individuais ou de alcance limitado. O problema ocorre quando milhares ou milhões de questões individuais se somam e o Estado passa a ser obrigado a arcar com o ônus da implementação de políticas judicialmente formuladas.

Uma das mais duras críticas a este efeito da judicialização vem de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 189), para quem, o Poder Judiciário teria incorporado sem quaisquer limitações a tese de que as normas constitucionais referentes aos direitos sociais deveriam ter efetividade decorrente diretamente da Constituição, sem levar em conta o que seja núcleo essencial ou mínimo existencial e sem qualquer preocupação com os efeitos danosos que sua atuação vem provocando em relação à distribuição dos recursos orçamentários e em relação ao interesse coletivo.

Do outro lado do debate, como mais importante defensor do ativismo judicial no Brasil, posiciona-se o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, segundo o qual o judiciário teria uma atuação mais iluminista (2018, p. 119), especialmente em casos nos quais uma atuação contra majoritária se faz necessária, tais como o reconhecimento de direitos a transexuais ou liberdade reprodutiva da mulher.

Mas a defesa da maior expansão do poder judiciário não para por aí. Segundo o jurista, não seria incomum, tampouco surpreendente que o Judiciário, em certos contextos, seja melhor intérprete, inclusive, do sentimento majoritário (BARROSO, 2018, p. 114). Para ele, o fato de que juízes no Brasil sejam recrutados na primeira instância por concurso público permitiria que pessoas vindas de diferentes origens sociais, desde que tenham cursado uma faculdade de

direito e tenham feito um estudo sistemático aplicado, poderiam ingressar na magistratura³⁵. Por outro lado, como o acesso a uma vaga no Congresso envolveria um custo financeiro elevado, que obriga o candidato muitas vezes a buscar financiamentos e parcerias com atores econômicos e empresariais, haveria uma aliança com alguns interesses particulares. Por essa razão, segundo o ministro, em algumas circunstâncias, juízes seriam capazes de representar melhor ou com mais independência a vontade da sociedade (BARROSO, 2018, p. 114).

Esta visão do juiz constitucional como a de um guardião do Estado de direito, embora já circulasse desde a década de 1910 nos meios jurídicos, permaneceu latente depois da Revolução de 1930, ocasião na qual, esperava-se, haveria de se realizar. Segundo Lynch (2017a, p.15) a causa disso teria sido a concorrência desleal dos militares que se investiram daquela missão, em detrimento dos magistrados e dos bacharéis, fazendo com que a hora e a vez do Judiciário chegasse somente com a promulgação da Constituição de 1988, quando a centralidade e a independência assumida pela magistratura e pelo ministério público, principalmente a federal, de um lado, e a ascensão do paradigma neoconstitucionalista criou condições objetivas para a implementação de suas aspirações de protagonismo na cena política.

Em tempos de operação lava a jato, vislumbramos uma nova hermenêutica jurídica chamada doutrina da efetividade da Constituição, depois superada ou alargada pela recepção do chamado neo-constitucionalismo e que permitiu o fortalecimento de uma visão na qual o direito constitucional, manejado pelas lentes neo-constitucionais, teria por fim reconstruir a República brasileira contra seus males seculares (LYNCH, 2017b, p.163).

Esta “revolução judicialista”, também chamada de “tenentismo de toga” (LYNCH, 2017b), passou a tratar princípios constitucionais como regras cuja aplicação, devido aos seus enunciados relativamente vagos, facultariam ao juiz decidir em certos e determinados casos valendo-se de uma discricionariedade ampla, orientada por valores políticos éticos e comunitários. Finalmente, cabe salientar que há autores que diferenciam ativismo judicial e judicialização da política (TASSINARI, 2013; STRECK, 2017, p. 87), sendo aquele entendido como uma espécie de corrupção na relação entre os Poderes, na medida em que haveria uma extrapolação dos limites na atuação do Judiciário pela via de uma decisão que é tomada a partir de critérios não jurídicos. Neste trabalho, optou-se por tratar ativismo judicial e judicialização da política como termos similares, especialmente porque assim entendem a maior parte dos autores.

³⁵ Quanto à representatividade do judiciário nacional, o Censo do Poder Judiciário, elaborado pelo Conselho Nacional do Justiça em 2014 (CNJ, 2014), aponta: 64% dos magistrados são do sexo masculino e os homens chegam a representar 82% dos ministros dos tribunais superiores; e em relação à composição étnico-racial da carreira, juízes, desembargadores e ministros declararam ser brancos em 84,5% dos casos.

Na seção seguinte, veremos como um subproduto da judicialização da política, a judicialização da competição eleitoral, vem sendo tratada na literatura pátria.

1.5 JUDICIALIZAÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL NO BRASIL

Esta seção pretende discutir a judicialização da competição eleitoral no Brasil, a partir dos principais autores nacionais que trataram do tema. Tal como Marchetti (2013) e Zalamena (2013), adotamos o pressuposto de que a competição político-partidária recente está marcada pela judicialização. E o fazemos por basicamente dois motivos: a estrutura da governança eleitoral no Brasil, que é extremamente judicializada, e os posicionamentos das Cortes Superiores em questões eminentemente eleitorais.

A Justiça Eleitoral do Brasil é um produto da Revolução de 1930 e foi inspirada nas bandeiras levantadas à época: críticas à oligarquia competitiva, que tinha se instalado ao longo da primeira república e o evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo coronelismo (Marchetti, 2013, p. 41).

O conceito de governança eleitoral (*electoral governance*) ganhou destaque acadêmico a partir do trabalho Huntington (1994), o qual aponta o surgimento da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais nas democracias nascidas da terceira onda democrática. A preocupação destes novos regimes seria garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e aceitos pelos competidores políticos.

Para Mozafar e Schedler (2002), governança eleitoral seria um abrangente número de atividades que criam e mantêm o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera em três diferentes níveis: formulação das regras, aplicação das regras e adjudicação das regras. Estas três funções não seriam atribuições de um órgão apenas. Segundo os mencionados autores, a primeira função estaria no nível legislativo, a segunda no administrativo e a terceira no nível judicial.

No caso Brasileiro, o organismo eleitoral é constituído pelo TSE, pelos TRE's dos Estados, pelos juízes eleitorais e pelas Juntas Eleitorais. O primeiro é o órgão de cúpula da Justiça Eleitoral e é composto por no mínimo 07 membros, dos quais são eleitos por votação secreta: três juízes dentre os ministros do STF e dois juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Dois outros juízes são escolhidos pelo presidente da República em lista sêxtupla de advogados elaborada pelo STF (artigo 119, Constituição Federal).

A Constituição da República igualmente determina a composição dos 27 TRE's em seu artigo 120. Os TRE's são compostos por sete membros escolhidos da seguinte forma: mediante voto

secreto dois juizes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado e dois juizes de direito dentre juizes escolhidos pelo Tribunal de Justiça respectivo; um juiz do Tribunal Regional Federal e dois juizes nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em lista sêxtupla de advogados indicados pelo Tribunal de Justiça.

Os juizes eleitorais, conforme o artigo 118, III, da Constituição Federal são juizes de direito selecionados pelo Tribunal Regional respectivo. Sua jurisdição é a zona eleitoral, circunscrição geográfica que pode coincidir com um ou mais municípios. As Juntas Eleitorais, por fim, são órgãos temporários e servem apenas para a execução do processo eleitoral. O artigo 121 da Constituição Federal estabelece que são compostas por dois ou quatro cidadãos com notória idoneidade, indicados pelo Juiz Eleitoral e nomeados pelo Presidente do TRE. As juntas auxiliam o juiz eleitoral a executar os procedimentos necessários para o processo eleitoral em determinada zona.

Como salienta a doutrina jurídica pátria (Gomes,2017; Ribeiro, 1990), a justiça eleitoral exerce funções administrativas, jurisdicionais, normativas e consultivas. Ou seja, ela não apenas é responsável por organizar as eleições (aplicação das regras) e julgar os contenciosos eleitorais (adjudicação das regras), mas igualmente formula resoluções de natureza claramente normativa (formulação de regras), além de prestar informações, manifestando-se sobre questões concretas a interessados legalmente legitimados.

Assim, a forma como se estrutura o organismo eleitoral brasileiro por si só favorece a judicialização de quaisquer questões eleitorais. Afinal, o corpo executivo do organismo eleitoral pátrio é formado por juizes que acumulam funções administrativas com judicantes.

Conforme já antecipado, o segundo motivo pelo qual adotamos o pressuposto da judicialização da competição político-partidária seriam as decisões do TSE e do STF que impactaram as regras do jogo competitivo compiladas pelo trabalho de Marchetti (2013): a decisão sobre verticalização das coligações partidárias; a decisão que reduziu o número de vereadores no Brasil; a inconstitucionalidade da cláusula de barreira e da divisão do fundo partidário; e a decisão sobre fidelidade partidária. Zauli (2011) adiciona à lista a decisão do TSE sobre a validade da Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa) às eleições de 2010.

A primeira decisão do Tribunal Superior foi proferida em 2002 em resposta a uma consulta formulada pelo então Deputado Federal Miro Teixeira (PDT/RJ). O Tribunal entendeu que o princípio pelo qual os partidos são organizados impedia que alianças nos Estados contrariassem as coligações nacionais (para o cargo de Presidência da República). A decisão causou muita repercussão no mundo político e causou uma reação legislativa, com a aprovação em 08/02/2006 pela Câmara de uma Emenda Constitucional (PEC 548/02), determinando o fim da

regra da verticalização, a qual só valeu para as eleições de 2010, por força do princípio constitucional da anualidade³⁶.

A segunda decisão foi proferida pelo STF em recurso extraordinário intentado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no qual pretendia-se declarar inconstitucional mudança na Lei Orgânica do Município paulista de Mira Estrela que ampliava o número de vereadores daquela cidade de 9 para 11, na legislatura de 1993/1997. O julgamento foi concluído apenas em março de 2004 e o principal resultado do julgamento foi o cancelamento de 8.475 vagas de vereadores em todo o país nas Eleições de 2004.

A próxima decisão foi proferida igualmente pelo Plenário do STF (STF), o qual declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) que instituíam a chamada "cláusula de barreira". A decisão unânime foi tomada no julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (Adins 1351 e 1354), ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC). Embora a chamada cláusula de barreira ou de desempenho não significasse o cancelamento do registro partidário dos partidos que não a atingissem, havia impacto direto tanto no funcionamento parlamentar, quanto no acesso aos recursos do fundo partidário, o que significava, na prática, uma ameaça direta à existência política de pequenos partidos.

Com a declaração de inconstitucionalidade da "cláusula de barreira", houve impacto direto na distribuição dos recursos do fundo partidário e o TSE estabeleceu em fevereiro de 2007, através da Resolução 22.506, os novos critérios de divisão. Marchetti (2013, p. 154) aponta que o TSE atuou de forma bastante criativa no caso, estabelecendo critérios de divisão dos recursos sem qualquer base legal, determinando que uma parcela significativa do fundo seria distribuída igualmente entre todos os partidos, ainda que este não tivesse obtido nas urnas o direito à representação política.

Com relação à titularidade dos mandatos eletivos e à fidelidade partidária, o TSE, em 27 de março de 2007, respondendo a consulta formulada pelo então Partido da Frente Liberal (atualmente Democratas), por seis votos a um, formulou a Resolução 22.526, decidindo que as vagas parlamentares obtidas pelo sistema proporcional (Vereadores e Deputados Estaduais, Distritais e Federais) pertenciam aos partidos políticos ou às coligações e não aos candidatos eleitos. Desse modo, o partido político interessado poderia pedir, perante a Justiça Eleitoral, a

³⁶ O princípio da anualidade eleitoral (também chamado de anterioridade eleitoral) foi incorporado à Carta Magna em 1993, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 4, que deu nova redação ao artigo 16 da Constituição: "a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência".

decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. Alguns meses depois, o Plenário do TSE decidiu, por meio da Resolução 22.563, de 01 de agosto de 2007, que a troca de partido, ainda que para outro da mesma coligação, implicaria a perda de mandato do parlamentar. A Resolução 22.610/2007, por sua vez, estabeleceu quatro hipóteses consideradas como justa causa para a desfiliação partidária sem a consequente perda do cargo: incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e grave discriminação pessoal³⁷. Ainda em outubro de 2007 o STF ratificou as Resoluções do TSE.

Zauli (2011) coloca outro caso de ativismo judicial como exemplo da judicialização da competição política nacional: o reconhecimento da validade da Lei Complementar 135/2010, a Lei da Ficha Limpa. Em 18/05/2010, foi protocolada pelo senador Arthur Virgílio (PSDB) junto ao TSE a Consulta 1120-26.2010.6.00.0000, a qual perguntava ao Tribunal: “Uma lei eleitoral que disponha sobre inelegibilidades e que tenha a sua entrada em vigor antes do prazo de 5 de julho, poderá ser efetivamente aplicada para as eleições gerais de 2010?”. A questão de fundo tratava-se de saber se uma Lei Complementar sobre inelegibilidades publicada no Diário Oficial da União no dia 07 de junho de 2010 violaria o princípio da anualidade eleitoral.

Inicialmente, o TSE, por seis votos a um, vencido o Ministro Marco Aurélio e sob o comando do Ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela aplicabilidade da Lei às Eleições Gerais de 2010. No entanto, diversos candidatos buscaram junto ao Supremo o direito de se candidatar alegando que a lei seria inconstitucional ou que ela não poderia valer para aquele ano, por força do princípio da anualidade da lei eleitoral.

Após um julgamento conturbado, no qual havia cinco votos contrários e outros cinco a favor da inconstitucionalidade, Cezar Peluso, então presidente do STF, optou por suspender o julgamento sem a proclamação do resultado em setembro de 2010. Então, no dia 23 de março de 2011, a validade da lei para as eleições de 2010 foi derrubada por 6 votos a 5 no STF, com o decisivo voto do ministro Luiz Fux, que havia chegado à corte há apenas um mês. Desta forma, a Lei da Ficha Limpa passou a valer apenas nas Eleições de 2012.

Segundo Paranhos *et al* (2014), os estudos sobre a judicialização eleitoral no Brasil são bastante reduzidos e não contam com uma agenda de pesquisa abrangente. Os mencionados autores

³⁷ A minirreforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015) introduziu o artigo 22-A na Lei dos Partidos Políticos e reduziu a três as situações de justa causa para desfiliação partidária: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal; e mudança de partido efetuada durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei (seis meses) para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

afirmam que no período entre 1996 e 2013 apenas dez artigos publicados no Brasil diziam respeito direto a Eleições, ou seja, aqueles que tratavam da judicialização do sistema eleitoral e mais alguma subárea.

Steibel (2007) trata do direito de resposta e o conceito de governança eleitoral é explorado por Marchetti (2008) e Bitencourt (2013). O foco dos trabalhos de Shirado (2008, 2009) é a infidelidade partidária e a ética da legalidade no processo de registro de candidaturas. A ética é igualmente o foco do trabalho de Canela (2012).

A pesquisa de Marchetti e Cortez (2009) sugere que o ativismo judicial do TSE indicaria uma insatisfação a respeito das regras de funcionamento da competição política no Brasil e o estudo de Pozzobon (2009) chega à conclusão de que o judiciário brasileiro (pós-redemocratização) tem atuado de maneira proativa. Zauli (2011) conclui que o mecanismo de consulta aos tribunais eleitorais tem permitido o avanço da judicialização eleitoral e se debruça sobre questões éticas constitucionais.

Finalmente, o trabalho de Costa (2013) analisa os atos normativos da Justiça Eleitoral, a interpretação das leis eleitorais, ou mais propriamente da Constituição. Suas conclusões apontam que a Justiça Eleitoral, mediante atos normativos, vem alterando os padrões de competição política no país.

A tese de Doutorado de Nunes Junior (2014) analisa a judicialização da política no Brasil, igualmente a partir das decisões do TSE e do STF sobre questões partidárias e eleitorais, especificamente a verticalização das coligações e a fidelidade partidária. O autor tece críticas ao fato de que as intervenções das cortes na área político-eleitoral não resultam de um amplo debate com a sociedade, com a exposição prévia das alternativas cogitadas às críticas dos segmentos sociais interessados.

Lima e Beçak (2016), em estudo de caso sobre a consulta 1398 formulada junto ao TSE discutem a judicialização da mega política a partir da Justiça Eleitoral, concluindo ser necessário o fortalecimento democrático das instituições judiciais.

Oliveira (2018) avalia as implicações do ativismo da Justiça Eleitoral na competição político-partidária. A hipótese principal é a de que o ativismo judicial do TSE tem sido utilizado como instrumento de *accountability* horizontal pelo Poder Judiciário, ou seja, de controle da atuação eleitoral e legislativa do Poder Executivo e Legislativo, de forma atípica por meio da criação de direito novo para além da sua competência constitucional de regulamentação sobre matéria eleitoral.

Percebe-se, portanto, que persistem na academia nacional os estudos focados no papel dos Tribunais como agentes da judicialização da competição eleitoral

CONCLUSÃO

Este capítulo apresentou o estado da arte dos estudos de judicialização da política, com uma revisão de literatura que englobou autores nacionais internacionais. Foram apresentados os principais conceitos relacionados ao fenômeno da expansão do poder judicial, além do histórico desta expansão e sua relação com as Constituições Liberais e mais recentemente, com o neo-constitucionalismo. Os estudos mais recentes foram separados em duas seções, uma englobando autores internacionais e outra mais voltada à academia pátria. Por fim, apresentamos os estudos sobre judicialização da competição eleitoral no Brasil, área diretamente ligada ao tema desta dissertação.

O capítulo a seguir tratará dos principais mecanismos jurídicos responsáveis pela ocorrência de eleições suplementares, apresentando não apenas as modalidades de ações judiciais utilizadas, mas igualmente os fundamentos jurídicos invocados para que o judiciário determine a cassação de um prefeito regularmente eleito.

CAPÍTULO 2. INSTITUTOS JURÍDICOS QUE CAUSAM ELEIÇÕES SUPLEMENTARES

INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende apresentar os principais dispositivos legais envolvidos na ocorrência de eleições suplementares. Além da introdução e conclusão, o capítulo apresenta três seções. Na primeira seção, são apresentadas as modalidades de ações judiciais que o direito brasileiro disponibiliza aos atores políticos para a invalidação de eleições. A segunda e a terceira seções apresentam, respectivamente, os dispositivos Constitucionais e Infraconstitucionais cuja aplicabilidade determina a invalidação da eleição original e, conseqüentemente, obriga à realização de novas eleições.

2.1 AS AÇÕES E MEIOS JUDICIAIS QUE CAUSAM ELEIÇÕES SUPLEMENTARES

Esta seção traz os principais mecanismos jurídicos utilizados no processo de judicialização da competição eleitoral municipal no Brasil. No capítulo anterior, vimos que a competição eleitoral no Brasil é marcada pela judicialização (MARCHETTI, 2013; ZALAMENA, 2013), especialmente pela atuação dos Tribunais Superiores, bem como pela forma como está estruturada a governança eleitoral no país.

De fato, o arcabouço jurídico estruturado no país em relação às questões eleitorais parece estimular a judicialização de praticamente todas as etapas do ciclo eleitoral³⁸. No tocante à invalidação de eleições, principal causa das eleições suplementares, foram mapeados oito tipos de ações/meios processuais que podem ensejar a nulidade de uma eleição majoritária e, conseqüentemente, resultar em novas eleições.

As ações serão apresentadas seguindo o critério decrescente de importância do dispositivo legal que as regulamentam, começando pela Constituição Federal, passando pelas Leis Complementares 64/90 e 135/10 até chegar às Leis Ordinárias: Código Eleitoral (Lei 4.737/65) e Lei das Eleições (Lei 9.504/97).

No caso das Leis Ordinárias, apresentar-se-á primeiro o dispositivo mais antigo ou aquele situado topologicamente antes quando se tratar da mesma lei. Assim, por exemplo, o Código

³⁸ O ciclo eleitoral (*electoral cycle*), tal como apresentado por Norris (2015, p. 13), constitui o “padrão ouro” para que a comunidade internacional avalie a integridade de um sistema eleitoral. Divide-se em 11 etapas, partindo da elaboração das leis eleitorais e finalizando na própria estruturação dos órgãos eleitorais.

Eleitoral precede a Lei das Eleições e, dentro desta, a apresentação do artigo 23 precede a dos seguintes.

2.1.1 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - AIME

A primeira ação a ser apresentada é a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), prevista no artigo 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal. Seu objetivo é tutelar a cidadania, a lisura e o equilíbrio do pleito, a legitimidade da representação política, enfim, o direito difuso de que os mandatos eletivos apenas sejam exercidos por quem os tenha alcançado de forma lícita, sem o emprego de práticas tão censuráveis quanto nocivas como são o abuso de poder, a corrupção e a fraude (GOMES, 2017, p. 19375).

Tem como causas de pedir o abuso de poder econômico, a corrupção ou a fraude. No tocante ao abuso de poder econômico, a Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) revogou o inciso XV e alterou o XIV do artigo 22 da LC 64/ 90. Com isso, já na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIJE, pode-se lograr a cassação do diploma de candidato que tenha se beneficiado de abuso de poder, fazendo com que a AIME nestes casos não seja necessária (GOMES, 2017, p. 19382). O abuso de poder político, por sua vez, não pode ser objeto deste tipo de ação, conforme posicionamento pacífico da Jurisprudência pátria³⁹.

A finalidade da AIME é desconstituir o mandato do eleito, uma vez que obtido com abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. Distingue-se da AIJE prevista nos artigos 19 e 22, da LC no 64/ 90, na medida em que esta tem por objetivo a cassação do registro e do diploma, bem como a decretação da inelegibilidade do candidato-réu pelo período de oito anos após as eleições a que se referir; ademais, enquanto a AIJE deve ser ajuizada até a data da diplomação, o prazo da AIME estende-se até 15 dias depois desse limite.

Quanto ao rito procedimental a ser seguido na ação de impugnação, não há expressa previsão legal. Gomes (2017, p. 19563) aponta o seguinte roteiro: protocolização da petição inicial (até 15 dias após a diplomação); notificação do impugnado; contestação (7 dias da notificação); julgamento antecipado do pedido; extinção do processo sem julgamento do pedido; fase probatória (4 dias após a defesa); diligências (5 dias após a audiência; aqui pode haver nova audiência); alegações finais e manifestação do Ministério Público (5 dias depois das diligências); decisão (3 dias depois das diligências); recurso ao TRE (3 dias); recurso ao TSE (3 dias); recurso ao STF (3 dias).

³⁹ TSE – AREspe no 25.652/ SP – DJ 14-11-2006, p. 171.

O artigo 14, § 11, da Constituição Federal determina que a AIME tramite em segredo de justiça. Se for julgada procedente, o Tribunal pode, de acordo com o caso concreto, declarar a inelegibilidade do representado e, ainda, cassar o registro ou o diploma do candidato.

2.1.2 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA - AIRC

A Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura – AIRC é prevista no artigo 3º, *caput*, da Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades). Sua causa de pedir é o não preenchimento dos requisitos de elegibilidade ou inelegibilidade previstos na própria Lei Complementar 64/90 ou na Constituição Federal.

O objeto da ação é o indeferimento de um determinado pedido de registro de candidatura. Tem a natureza jurídica de um incidente processual no registro de candidatura (GOMES, 2017, p. 9582).

O prazo para impugnação é de cinco dias e começa a fluir a partir da data da publicação do edital contendo a relação nominal dos pedidos de registro de candidatura.

O procedimento da AIRC é traçado nos artigos 2º a 16 da Lei de Inelegibilidades, conhecido como rito ordinário na seara eleitoral, por ser o mais dilatado. Gomes (2017, p. 9608) resume as etapas do processo: pedido de registro de candidatura (15 de agosto, até 19 h); publicação do edital; impugnação (5 dias após a publicação do edital); contestação (7 dias da notificação); julgamento antecipado do mérito; extinção do processo sem julgamento do mérito; fase probatória (4 dias após a defesa); diligências (5 dias após a audiência); alegações finais e manifestação do Ministério Público (5 dias depois das diligências); decisão (3 dias depois das diligências); recurso ao TRE (3 dias); recurso ao TSE (3 dias); recurso STF (3 dias).

A inelegibilidade pode ser decretada, ainda, *ex officio* pelo magistrado. Não havendo tal decreto, tampouco sido arguida a AIRC, ocorre a preclusão, a qual só não atinge as inelegibilidades de cunho constitucional, que podem ser arguidas pelo Recurso contra Expedição de Diploma – RCED.

Como bem lembra a doutrina pátria, a eleição é evento futuro e certo (GOMES, 2017, p. 9612). Assim, até 20 dias antes da data das eleições, todos os pedidos de registro de candidatura, inclusive os impugnados, e os respectivos recursos nas instâncias ordinárias, devem estar julgados, e publicadas as decisões a eles relativas (artigo 93, §1º, do Código Eleitoral e artigo 16, §1º, da Lei das Eleições). No entanto, conforme poderá ser visto no último capítulo, nem sempre a Justiça Eleitoral dá conta de resolver o impasse estabelecido até a data das eleições e

o candidato eleito acaba por ter seu registro de candidatura indeferido com efeitos *ex tunc*, fazendo com que uma nova eleição tenha de ser convocada.

2.1.3 AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – AIJE

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE, prevista nos artigos 19 e 22, *caput* da Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades) trata do abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, bem como da utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político. Segundo Zilio (2016, p. 540), trata-se do meio processual adequado para combater os atos de abuso *lato sensu*.

Sua causa de pedir reside na existência de abuso de poder genérico (político ou econômico) e seu pedido consiste na declaração de inelegibilidade por 8 (oito) anos e a cassação do registro ou do diploma (esta última modalidade incluída pela LC 135/10). Nas próximas seções veremos o que caracteriza o abuso de poder apto a ensejar a AIJE.

São legitimados ativos para propor a AIJE qualquer partido, coligação, candidato e o Ministério Público. Mesmo aqueles que ainda não possuem o registro deferido pela Justiça Eleitoral, ou seja, pré-candidatos, podem ser autores desta demanda (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2016, p. 541). O polo passivo da demanda pode ser ocupado por candidato, pré-candidato e também por qualquer pessoa que tenha contribuído para a prática abusiva, neste caso incluídas autoridades públicas.

Convém não olvidar que, em razão do princípio da unicidade da chapa majoritária, peculiaridade de direito material que obriga o outro componente a sempre participar dos processos que levem à sanção de cassação do registro ou do diploma, estaremos diante de imposição de litisconsórcio necessário. Ou seja, o outro integrante da chapa, ainda que não tenha praticado ou sequer anuído com os atos de abuso de poder terá de participar obrigatoriamente no polo passivo da demanda.

A Lei Complementar 64/90 não fixou prazo, seja inicial ou final, para o ajuizamento da AIJE. Diante do vácuo legislativo, os autores jurídicos apresentaram soluções diversas: 1) antes do requerimento do registro de candidatura (GARCIA, 2000, p. 143); 2) antes do requerimento do registro e das convenções (DE CASTRO, 2012, p. 355; DECOMAIN, 2004, p. 171); 3) após o registro da candidatura (NIESS, p. 216); 4) “logo que ocorra o fato”, porém, dentro dos seguintes limites: data do início das convenções partidárias até a data das eleições, inclusive (CÂNDIDO, 2003, p. 376); 5) somente a partir da convenção, porque o objetivo da ação é salvaguardar o próprio processo eleitoral (GOMES, p. 456).

Malgrado a celeuma no plano teórico, o TSE sedimentou entendimento de que o termo inicial para ajuizamento da AIJE é o registro de candidatura, podendo ser submetidos a exame fatos ocorridos antes desta data. Em relação ao prazo final, a mencionada corte entende que deva ser proposta a AIJE até a data da diplomação dos eleitos. A competência para julgamento nas eleições municipais será do juiz eleitoral competente, conforme dispõe o artigo 24, da Lei Complementar 64/90.

Originariamente, a sanção prevista para a AIJE era a cassação do registro e a inelegibilidade por 03 (três) anos, a contar da eleição em que ocorreu o abuso. Com a edição da Lei da Ficha Limpa (LC 135/10), foi incluída a cassação do diploma como sanção, bem como foi aumentado o prazo de inelegibilidade para 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou o ilícito. Contudo, cabe salientar que nem toda a procedência de uma AIJE leva inexoravelmente ao duplo sancionamento do representado: cassação do registro/diploma e inelegibilidade. Conforme aponta Zilio (2016, p.553), somente se cogita da sanção de inelegibilidade quando houver prova da responsabilidade subjetiva do sujeito passivo, através de uma conduta comissiva ou omissiva, ao passo que basta a mera condição de beneficiário do ato para a sanção de cassação do registro ou do diploma.

Da sentença que julgar a AIJE em eleições municipais caberá recurso no prazo de 03 (três) dias, na forma do artigo 258 do Código Eleitoral, com efeito suspensivo, conforme a nova redação do parágrafo segundo do artigo 257 do mencionado Código. Do acórdão do TRE que julgar AIJE atinente às eleições municipais é cabível recurso especial, porém, neste caso, a decisão já terá eficácia a partir da publicação do acórdão, na forma estabelecida pelo artigo 15, caput, da LC 64/90.

2.1.4 RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA - RCED

O Recurso contra Expedição de Diploma - RCED é previsto no artigo 262 do Código Eleitoral, o qual teve sua redação original atualizada pela Lei 12.891/ 2013, passando a ter como causa de pedir a inelegibilidade superveniente, a inelegibilidade de natureza constitucional e falta de condição de elegibilidade, estas últimas, ainda que preexistentes. A causa de pedir da ação é a desconstituição do diploma do candidato eleito.

Cabe aqui esclarecer que a inelegibilidade superveniente é aquela surgida entre o registro de candidatura e o pleito (GOMES, 2017, p. 19977). Portanto, havendo alguma inelegibilidade prévia de natureza não constitucional que não foi devidamente impugnada à época do registro, restará sanado o vício e o candidato tomará posse normalmente.

O prazo para ajuizamento é decadencial de três dias, contados da data da “sessão da diplomação” dos eleitos (artigos 258 e 276, §1º, *in fine* do Código Eleitoral), perante o órgão da Justiça Eleitoral incumbido desse ato, sendo irrelevante a data real da expedição do diploma (GOMES, 2017, p. 20168).

Segundo Gomes (2017), diante da inexistência de previsão expressa de um rito processual a ser seguido, nada impede a aplicação supletiva do procedimento previsto nos artigos 2º a 16 da Lei Complementar 64/ 90.

2.1.5 REPRESENTAÇÃO ESPECÍFICA DO ARTIGO 23, DA LEI Nº 9.504/97

A Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) estabelece limites para a doação de recursos a campanhas eleitorais. Como os dispositivos legais que permitiam doações de pessoas jurídicas foram declaradas inconstitucionais pelo STF em 17 de setembro de 2015⁴⁰, apenas pessoas físicas podem doar legalmente recursos para campanhas eleitorais.

No caso de doador pessoa física, o limite é de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, conforme dispõe o parágrafo primeiro do artigo 23, da Lei 9.504/97.

A Lei Complementar 64/90 afirma em seu artigo 1º, inciso I, alínea “p”, que são inelegíveis “*a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no artigo 22*”.

Como não há menção expressa ao rito no artigo 23, deve ser seguido o procedimento previsto no artigo 96 da Lei 9.504/97, que trata das representações relativas ao descumprimento da Lei das Eleições. Embora o mencionado artigo preveja legitimidade ativa apenas a partido político, coligação ou candidato, o TSE, ainda na vigência do revogado artigo 81 da Lei 9.504/97, que originariamente regulava a questão das doações para campanhas eleitorais assentou o entendimento de que o Ministério Público possui legitimidade para ajuizamento desta representação.

"[...] Doação acima do limite legal. (...) 4. O Ministério Público Eleitoral possui legitimidade para o ajuizamento da representação eleitoral com fundamento no artigo 81 da Lei nº 9.504/97.(...)" (Ac. de 13.10.2015 no AgR-REspe nº 51093, rel. Mi Maria Thereza de Assis Moura.)

⁴⁰ Decisão proferida na Adin 4650, por maioria de votos.

No tocante ao prazo para a pessoa jurídica retificar a Declaração de Imposto de Renda que contenha a informação da doação acima do limite legal, o TSE anteriormente entendia que esta poderia ser feita a qualquer tempo, uma vez que a apresentação de declaração retificadora é direito do contribuinte e deve ser considerada para aferição dos limites de doações eleitorais, salvo se comprovado vício ou má-fé.

Entretanto, seguindo posicionamento manifestado em voto do Ministro Barroso, o Tribunal de forma unânime fixou uma nova tese em relação ao mencionado prazo. A partir do julgamento do Resp 29479, o marco temporal a ser considerado pela Justiça Eleitoral é o da declaração apresentada à Receita Federal até a data do ajuizamento de eventual representação que aponte a doação acima do limite legal.

2.1.6 REPRESENTAÇÃO ESPECÍFICA DO ARTIGO 30-A

A Representação Específica do artigo 30-A, da Lei nº 9.504/97 foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Lei 11.300, de 10 de maio de 2006 e tem como causa de pedir a captação ilícita de recursos, também conhecida como “caixa dois”. Tal dispositivo foi posteriormente alterado pela Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009 (minirreforma eleitoral)⁴¹.

Quanto aos legitimados para a propositura da Representação, o dispositivo legal apresenta qualquer partido político ou coligação. No entanto, conforme salientam Silva e Nogueira (2009, p.85-86), não há mais dúvidas acerca da legitimidade do Ministério Público Eleitoral para a propositura deste tipo de ação, o que já foi reconhecido amplamente pelo Tribunais Regionais, bem como pelo TSE⁴². O polo passivo da demanda tem como parte legítima o candidato, majoritário ou proporcional unicamente, excluindo-se, portanto, as agremiações políticas e coligações, haja vista que a natureza da sanção prevista em eventual procedência da ação (negação ou cassação do diploma).

Por força do parágrafo primeiro do artigo 30-A, o rito processual adotado seguirá aquele contido no artigo 22, inciso I, da Lei Complementar 64/90. A competência para o processamento e

⁴¹ Artigo 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei 12.034, de 2009)

§1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no artigo 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber. (Incluído pela Lei 11.300, de 2006)

§2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. (Incluído pela Lei 11.300, de 2006)

§3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei 12.034, de 2009)

⁴² Recurso Ordinário 1.540 – Rel. Mi Félix Fischer, j. 28/04/2009.

juízo, malgrado o rito processual seguir a Lei de Inelegibilidades, segue a previsão contida no artigo 96, §3º e 4º, da Lei 9.504/97. Portanto, nas eleições municipais, a competência para processamento e julgamento é do Juiz Eleitoral e nas eleições estaduais, federais e distritais, a demanda deve ser distribuída perante um dos Juizes Auxiliares que laboram junto aos Tribunais Regionais, cabendo, no entanto, ao Pleno da Corte o julgamento da demanda. Nas eleições presidenciais, o feito deve ser distribuído a um dos magistrados auxiliares atuantes no TSE, porém o julgamento, da mesma forma, é reservado ao Pleno da Casa.

O prazo para ajuizamento da ação é de até 15 (quinze) dias após a diplomação dos eleitos, conforme dispõe o *caput* do artigo 30-A, da Lei 9.504/97. A sanção decorrente da inércia é a decadência do direito. Seção específica tratará do conceito de captação ilícita de recursos.

2.1.7 REPRESENTAÇÃO ESPECÍFICA DO ARTIGO 41-A, DA LEI Nº 9.504/97

Prevista no artigo 41-A, da Lei 9.504/97, a captação ilícita de sufrágio, também conhecida como “compra de votos”, nada mais é do que uma modalidade específica de abuso de poder, tomada essa expressão em sentido genérico (GOMES, 2017, p. 17836). Mais adiante trataremos das peculiaridades materiais deste dispositivo legal, interessando-nos neste momento apenas as questões processuais.

A legitimação ativa para ajuizar a representação pertinente por violação ao mencionado artigo são: partido político, coligação, candidato e Ministério Público. Desta forma, verifica-se que ao eleitor que se sentir aviltado por tal conduta não se confere legitimidade ativa, cabendo-lhe, portanto, dar notícia ao Ministério Público Eleitoral para que adote as providências pertinentes. No polo passivo podem figurar não apenas o candidato beneficiado pela conduta, mas o terceiro que tenha praticado ou concorrido para prática do delito. Tratando-se de eleição majoritária, é imprescindível a inclusão do vice ou do suplente, tendo em vista o princípio da unicidade da chapa (artigo 91, *caput*, do Código Eleitoral), eis que a decisão que implicar a cassação de um, repercutirá em todos os componentes. É caso, portanto, de litisconsórcio passivo necessário unitário. O prazo para propositura se inicia com o registro da candidatura e finda com a data da diplomação do eleito (artigo 41-A, §3º, da Lei 9.504/97).

Quanto ao rito, por força de lei, aplica-se o procedimento previsto no artigo 22, da Lei Complementar 64/90, seguindo quanto à competência a regra da circunscrição: nas eleições municipais, o juiz eleitoral; nas eleições estaduais e federais, o TRE respectivo e na eleição presidencial, o TSE (artigo 96, *caput*, da Lei 9.504/97). Em caso de procedência da

representação, aplicar-se-ão as seguintes sanções: multa, cassação do registro e cassação do diploma. Como efeitos reflexos da decisão de procedência, tem-se a nulidade dos votos conferidos ao candidato ou chapa condenados (artigo 222 c/c artigo 237, do Código Eleitoral) e a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “j”, da Lei Complementar 64/90. Como se tratam de efeitos reflexos, não é lícito ao julgador fazer qualquer referência dessas consequências no dispositivo da sentença, o qual deve se restringir a cassar o registro ou o diploma e aplicar a multa (ZILIO; 2016, p. 583). Na parte empírica da pesquisa, constatou-se que em dezenas de casos a sentença de cassação originária da primeira instância da Justiça Eleitoral teve como única reforma no Tribunal Regional pertinente a exclusão dos efeitos reflexos do dispositivo da sentença, superando a marca dos 30% (trinta por cento) os casos em que tal fato ocorreu.

Diante da gravidade do bem jurídico violado, que é a vontade do eleitor, o TSE vem entendendo que a procedência da representação com fulcro no artigo 41-A encerra sanção de natureza dúplice, ou seja, cassa-se o registro ou diploma e aplica-se a multa, não havendo espaço para aplicação do princípio da proporcionalidade. Caso o candidato não tenha sido eleito a ação não perde o objeto, pois além da sanção pecuniária cabível, resta o efeito reflexo da inelegibilidade (artigo 1º, I, “j”, da LC 64/90).

O prazo recursal é de 03 (três) dias, a contar da data de publicação do julgamento no Diário Oficial (artigo 41-A, §4º, Lei 9.504/97), com efeito suspensivo, a teor do que dispõe o artigo 257, §2º, do Código Eleitoral, na redação introduzida pela Lei 13.165/15.

Por fim, há que se traçar breves considerações acerca da diferença entre a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e a Representação Eleitoral por Captação Ilícita de Sufrágio prevista no artigo 41-A, da Lei 9.504/97. Conforme já visto, a AIJE tem por finalidade impor sanções eleitorais (inelegibilidade e cassação do registro/diploma) em razão do “uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou partido político” (artigo 22, *caput*, da LC 64/90).

Assim, a AIJE tem a finalidade de coibir o abuso de poder genérico. No entanto, muitas vezes o abuso de poder é praticado de forma pontual, específica, com vistas à captação ilícita do voto do eleitor (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES; 2016, p. 553). Nestes casos, não apenas o equilíbrio, estabilidade e lisura do pleito estão em jogo, mas a própria liberdade do eleitor no exercício do voto. É exatamente por isso que, para estas circunstâncias o legislador eleitoral previu uma demanda específica, que além da cassação do diploma, traz uma sanção pecuniária na forma de multa. Portanto, embora se utilizem do mesmo rito procedimental, as demandas

previstas no artigo 22, da LC 64/90 e 41-A, da Lei 9.504/97 são distintas em sua essência, com bens jurídicos tutelados, causas de pedir e sanções diferentes.

2.1.8 REPRESENTAÇÃO ESPECÍFICA DOS ARTIGOS 73 E 74, DA LEI Nº 9.504/97

As denominadas condutas vedadas encontram-se descritas nos artigos 73 a 78 da Lei 9.504/97. Como salienta Gomes (2017, p. 18237), não se trata de *numerus clausus*, admitindo-se acréscimo no elenco legal. Sobretudo em razão de seu caráter sancionatório, as regras em apreço podem ser interpretadas extensiva ou ampliativamente, de modo a abarcar situações não normatizadas. Na seção pertinente, as questões de direito material serão melhor explicadas, bem como serão apresentadas as condutas que ensejam esta modalidade de representação.

A representação pela prática das condutas vedadas encontra-se prevista no artigo 73, §12, da Lei das Eleições e tem como legitimados ativos o Ministério Público, candidatos, partidos políticos ou coligações que concorram no pleito respectivo. A legitimidade do partido político é limitada à sua circunscrição e, havendo coligação, o partido não pode agir isoladamente (ZILIO, 2016, p. 587). Para Jorge, Liberato e Rodrigues (2016, p. 571), a natureza jurídica desta representação é de exercício do direito de ação, devendo a Justiça Eleitoral manter-se inerte durante a campanha eleitoral, movendo-se unicamente quando provocada por este ou aquele candidato.

Os legitimados passivos são o candidato, o agente público, o partido político e a coligação partidária. Quanto ao candidato, o legislador não apresentou a mesma definição pormenorizada que fez em relação ao agente público, de modo que deve ser entendido como todo aquele que fez o requerimento de registro de sua candidatura, ainda que não tenha sido apreciado, ou que esteja com recurso pendente (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2016, p. 324).

A causa de pedir é a prática da conduta vedada e o procedimento a ser adotado, em razão das alterações promovidas pela Lei 12.034/09, deixou de ser matéria polêmica, devendo ser observado o rito do artigo 22, da Lei Complementar 64/90 (artigo 73, §12, da Lei 9.504/97). Explica-se: anteriormente, havia dúvidas acerca do procedimento a ser adotado, se aquele do artigo 96 da Lei das Eleições ou se o do artigo 22 da Lei das Inelegibilidades. Por exemplo, Coêlho (2012, p. 384) dizia que poderia ser adotado qualquer um, desde que justificado no despacho inicial.

O prazo para ajuizamento da representação vai da prática da conduta até a data da diplomação, o que se revela lógico, tendo em vista que teleologicamente visa o dispositivo legal resguardar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Uma vez diplomado, não há mais como se

lesar este bem jurídico. A questão apenas se complica caso a conduta seja praticada após a diplomação, com a finalidade, por exemplo, de desestabilizar a máquina pública que será entregue ao eleito. Neste caso, Zilio (2016, p. 572) recomenda que devam ser manejados os instrumentos pertinentes à ação de improbidade (Lei 8.429/92), caso sejam violadas regras constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Em havendo recurso, deverá ser interposto no prazo de 03 (três) dias, a contar da data da publicação do julgado no Diário Oficial (artigo 73, §13, Lei 9.504/97). Em razão do acréscimo do parágrafo segundo ao artigo 257 do Código Eleitoral pela Lei 13.165/15, o recurso terá efeito suspensivo automático.

As seções seguintes pretendem detalhar os dispositivos jurídicos Constitucionais e Infraconstitucionais que podem ser invocados para se buscar a realização de novas eleições.

2.2 DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS QUE ENSEJAM NOVAS ELEIÇÕES

2.2.1 IMPEACHMENT

No Brasil, o Chefe do Poder Executivo Federal, bem como seu vice, podem ser cassados nos termos dos artigos 51, 52 e 85, da Constituição Federal. Por simetria constitucional, as regras aplicam-se igualmente aos Governadores dos Estados e Prefeitos.

Enquanto no âmbito federal, o procedimento a ser adotado no processo de cassação é regulamentado pela Lei 1.079/50, na esfera municipal, foco deste trabalho, a regulamentação é feita pelo Decreto-Lei 201/67, que estabelece os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, bem como as infrações político-administrativas, sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato.

Todas as cassações que ensejaram eleições suplementares no Brasil no período de 2004 a 2018 têm por fundamento o artigo 4º, inciso VII, do mencionado Decreto, o qual dispõe:

Artigo 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

(...)VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; (...)

Observa-se, portanto, que este dispositivo legal confere às casas legislativas ampla margem de discricionariedade no julgamento dos prefeitos, uma vez que na verdade o *impeachment* constitui um juízo político com balizas jurídicas (UEMA, 2016).

2.2.2 PREFEITO ITINERANTE

O chamado prefeito itinerante, também conhecido como prefeito profissional, seria aquele que faz da função de prefeito sua profissão, alterando o domicílio eleitoral continuamente, na tentativa de burlar a vedação constitucional ao terceiro mandato consecutivo.

Como aponta Guerra (2014), quebrando uma tradição política brasileira contrária à reeleição de chefes do executivo, a emenda constitucional EC 16/1997 introduziu em nosso ordenamento a possibilidade de reeleição para os ocupantes de cargos eletivos do Poder Executivo.

Uma das condições de elegibilidade no Brasil é o domicílio eleitoral, conforme dispõe o artigo 14, §3º, IV da Constituição Federal. Para Cerqueira e Cerqueira (2012, p. 363) é imprescindível saber se o candidato possui domicílio eleitoral no local indicado ou se realizou a transferência de domicílio nos requisitos exigidos, para que fraudes eleitorais possam ser evitadas.

Conforme Costa (2009, p. 145), até 2008, a jurisprudência do TSE era pacífica no sentido da possibilidade de um chefe do Poder Executivo (governador ou prefeito) reeleito candidatar-se em outro Estado ou município, desde que possuísse domicílio eleitoral na circunscrição e estivesse desincompatibilizado. Nesse sentido, Cerqueira e Cerqueira (2012, p. 364) salientam que, até então, o TSE não barrava a situação do prefeito itinerante por entender que, por ser outra a circunscrição, não havia a configuração do terceiro mandato.

Uma nova jurisprudência começou a ser consolidada a partir do julgamento do recurso especial eleitoral TSE, Respe/AL 32.507, de 2008. Nesta decisão ficou assentada a vedação à manobra de o prefeito reeleito disputar uma terceira eleição municipal consecutiva para prefeito concorrendo, no entanto, na terceira eleição, em outro município (NETO, 2013).

Então, em 17 de dezembro de 2008, no julgamento do mencionado recurso especial eleitoral, do município de Porto de Pedras (Estado de Alagoas), de relatoria do ministro Eros Grau, o TSE decidiu rever sua jurisprudência, como o objetivo de reconhecer a inelegibilidade prevista no artigo 14, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, quando a transferência de domicílio eleitoral tivesse como finalidade realizar sucessivas reeleições.

A mudança na interpretação do TSE atribuiu novo sentido à expressão candidatura a "outro cargo". Por "outro cargo", passou-se a entender qualquer mandato legislativo, ou qualquer outro

de chefia do Executivo, exceto o de prefeito municipal. Assim, por um ato interpretativo daquela Corte, restou decretado o fim da carreira dos prefeitos itinerantes.

No entanto, somente em 01 de agosto de 2012 o STF ratificou o entendimento do TSE. A questão foi analisada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE 637485), interposto por Vicente de Paula de Souza Guedes contra acórdão do TSE que confirmou decisão de cassar o diploma dos candidatos eleitos para os cargos de prefeito e vice-prefeita do município de Valença (RJ), nas eleições de 2008.

Por decisão majoritária, os ministros deram provimento ao recurso, ao entender que TSE poderia ter modificado antiga jurisprudência sobre a matéria, mas, para isso, deveria modular os efeitos da decisão, por motivo de segurança jurídica. Vicente havia exercido o cargo de prefeito do município de Rio das Flores (RJ) por dois mandados consecutivos (2000-2004 e 2004-2008) e, posteriormente, candidatou-se e elegeu-se, no pleito de 2008, prefeito de Valença (RJ), o que motivou a proposição de recurso pela coligação adversária contra expedição de diploma eleitoral. O TRE do Rio de Janeiro negou provimento ao recurso. Porém, o TSE, ao analisar a matéria em recurso especial, cassou o diploma do candidato eleito e de sua vice.

No caso do prefeito itinerante, podem ser utilizados dois mecanismos distintos para seu afastamento: a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) e o Recurso contra Expedição de Diploma (RCED), o que, aliás, vale para todas as inelegibilidades de fundo constitucional.

2.2.3 IRREGULARIDADES FORMAIS

O próximo conjunto de dispositivos constitucionais que pode conduzir a novas eleições são as irregularidades formais. Tratam-se de quaisquer irregularidades que afetem as condições de elegibilidade e que tenham por origem dispositivos contidos na própria Constituição ou em leis que os regulamentam.

As principais irregularidades que ensejaram novas eleições no período pesquisado foram: ausência de quitação eleitoral; irregularidade na filiação partidária; infidelidade partidária; ausência de idade mínima de integrante da chapa; ausência de documentos no processo de registro; falsidade da ata de convenção partidária e o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP).

Dentre as irregularidades formais que ensejam o indeferimento do registro de candidaturas, mais de 60% correspondem a casos nos quais o candidato não ostentava quitação eleitoral.

O texto Constitucional aponta no artigo 14, §3º as condições de elegibilidade e deixa aberta a via da regulamentação legal ao utilizar a expressão, “na forma da lei”. A lei que regulamenta o conceito de quitação eleitoral para fins de registro de candidatura é a Lei das Eleições (Lei 9.504/97), a qual dispõe no artigo 11, §7º:

Artigo 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

(...)

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.”

Assim, não estará quite com a Justiça Eleitoral o candidato que ostente inelegibilidade, que tenha deixado de votar injustificadamente, tampouco tenha recolhido eventuais multa eleitorais, além do candidato que deixa de prestar contas de campanha.

A segunda irregularidade diz respeito à filiação partidária, regida pelo artigo 14, §3º, V, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 9096/95.

A filiação partidária é o ato pelo qual um eleitor aceita, adota o programa e passa a integrar um partido político. Trata-se, portanto de um vínculo estabelecido entre o filiado e o partido político.

Como lembra Gomes (2017, p. 4731), para concorrer às eleições, o candidato deverá estar com a filiação deferida pelo partido há pelo menos seis meses antes do pleito. No entanto, o estatuto tem a faculdade de estabelecer prazo superior, o qual não poderá ser alterado em ano de eleição. O terceiro tipo de irregularidade formal diz respeito à fidelidade partidária e conforme já visto no primeiro capítulo, este foi um dos institutos jurídicos que mais impacto recebeu com a recente onda de judicialização da política (Graeff; Barreto, 2017).

O debate judicial que culminou na formação da fidelidade partidária no Brasil começou com a consulta 1398/07, formulada pelo Partido Democratas (DEM), a qual ostentava a seguinte pergunta: “os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”

O TSE já havia respondido uma consulta sobre o tema em 1989 e decidido na mesma direção no RE 8.535/90. Além disso, o STF também já havia se pronunciado sobre o tema no MS

20.927/89 e no MS 23.405/04. Em todas essas oportunidades os ministros decidiram que, na ausência de previsão legal, o migrante não poderia ser punido com a perda do mandato político (MARCHETTI, 2013, p. 180).

Ao responder positivamente à consulta do DEM, o Tribunal efetivamente estabeleceu a fidelidade partidária no Brasil e incentivou uma onda de judicialização cuja reação legislativa culminou em 2015 na minirreforma eleitoral que regulamentou o tema.

O artigo 22-A, incluído na Lei 9.096/95 pela minirreforma eleitoral de 2015 determina a perda do mandato do detentor de cargo eletivo que se desfiliar sem justa causa do partido pelo qual foi eleito. O mesmo dispositivo legal apresenta rol das hipóteses de justa causa: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal; e a mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

A quarta hipótese de irregularidade formal é a ausência de idade mínima do integrante da chapa concorrente ao mandato. A Constituição Federal estabelece em seu artigo 14, §3º, VI, as idades mínimas para todos os cargos eletivos da República.

O ente federativo que ora nos interessa é o município e neste vigoram duas idades mínimas: 18 anos para o cargo de vereador e 21 para o cargo de prefeito. Como o rol constitucional é taxativo e explícito, não há necessidade de norma infraconstitucional regulamentadora.

Por força do já mencionado princípio da unicidade da chapa, o candidato a vice tem de cumprir os mesmos requisitos de elegibilidade que o titular. Caso não haja a substituição do inelegível antes do deferimento do registro, o reconhecimento da inelegibilidade repercute na cassação do registro de ambos os candidatos.

A ausência de documentos no processo de registro é a próxima irregularidade que ensejou novas eleições. A cada eleição o TSE edita resoluções sobre a escolha e o registro de candidatos, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 23, inciso IX, do Código Eleitoral e o artigo 105 da Lei nº 9.504/97.

Tais resoluções trazem os documentos necessários, sem os quais o pedido de registro é indeferido. Assim, se o candidato deixa de juntar os documentos necessários, comete irregularidade formal apta a ensejar o indeferimento do pedido de registro de candidatura. Caso tenha recorrido no processo e levado a candidatura adiante até sua eleição, o resultado fatalmente será a ocorrência de eleições suplementares.

As duas últimas irregularidades dizem respeito a condutas partidárias: falsidade de convenção partidária e o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP).

Convenção é a reunião ou assembleia formada pelos filiados a um partido político – denominados convencionais – cuja finalidade é eleger os que concorrerão ao pleito (GOMES, 2017, p. 8247).

É no estatuto do partido que devem ser estabelecidas as regras concernentes ao modo como ele se organiza e opera, aos requisitos e às formalidades para a escolha dos candidatos, realização de convenções, prazos, forma de convocação, *quorum* para instalação da assembleia e deliberação, composição de diretórios e comissões executivas, entre outras coisas. Tais temas dizem respeito à esfera da autonomia partidária, conforme prevê o artigo 17, § 1º, da Constituição. Apresentam, assim, natureza *interna corporis*.

No entanto, a atividade da convenção deve ser registrada em ata, lavrada em livro previamente aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral, devendo tal ata ser publicada em 24 horas em qualquer meio de comunicação (GOMES, 2017, p. 8317).

Desta forma, qualquer irregularidade ocorrida na convocação ou realização da convenção poderá resultar no indeferimento da chapa concorrente que teria sido escolhida no ato convencional viciado.

O Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) é um dos formulários que devem ser juntados ao pedido de registro de candidatura. O outro é o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC).

O DRAP pode ser compreendido como um processo principal – também chamado de “processo raiz” ou geral (GOMES, 2017, p. 8608). Esse processo é dotado de numeração própria. Seu objeto consiste em propiciar a análise de atos e situações pressupostos pelo registro de candidatura, tais como regularidade da agremiação e dos atos por ela praticados com vistas à disputa eleitoral. Nele são debatidos temas, como a situação jurídica do partido na circunscrição do pleito, validade da convenção, deliberação sobre a formação de coligação. O deferimento do registro do DRAP abre o caminho para a apreciação individualizada dos pedidos de registro dos pré-candidatos. Assim, quaisquer irregularidades detectadas no DRAP ensejam o indeferimento da candidatura.

Como normalmente se tratam de circunstâncias anteriores ao pedido de registro de candidatura, irregularidades formais costumam ser reconhecidas *ex officio* pelo Judiciário ou por provocação do Ministério Público e/ou demais interessados em sede de AIRC.

2.2.4 NEPOTISMO

Nepotismo (do latim *nepos*, sobrinho, neto ou descendente) é o termo utilizado para designar o favorecimento de parentes (ou amigos próximos) em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos.

Quanto de trata da questão eleitoral, chamamos nepotismo a inelegibilidade reflexa, instituto jurídico previsto no artigo 14, § 7º, da Constituição.

Artigo 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante:
(...)

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos e afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Como aponta Santos (2012), no artigo acima transcrito, o legislador buscou evitar o nepotismo e a perpetuação de famílias no exercício de mandatos, alternando-se apenas os membros de determinada família no revezamento do poder.

O mencionado autor aponta igualmente que o principal objetivo desta norma é vetar três mandatos sucessivos no Poder Executivo por membros da mesma família, evitando-se, assim, a burla ao dispositivo constitucional que permite apenas uma reeleição consecutiva, bem como a participação de parentes do titular do Poder Executivo nos pleitos dentro da mesma jurisdição. Outro ponto relevante é que a inelegibilidade é aplicada, em regra, apenas para o cônjuge e parentes dos Chefes do Poder Executivo, não se aplicando, portanto, aos parentes dos vices. No entanto, há uma ressalva, conforme acentua Gomes (2017) se o vice “tiver sucedido o titular ou tiver substituído nos últimos seis meses antes da data marcada para a eleição” a inelegibilidade afetará o seu cônjuge e parentes.

2.2.5 DUPLA VACÂNCIA

Vacância é um substantivo feminino que vem do Latim *vacare*, que significa “estar vazio” e *vaccus*, que significa “vazio”. Afora os casos de cassação (*impeachment*), um mandato eleitoral pode sofrer vacância em casos de falecimento ou renúncia. A vacância é regulada pelo

artigo 81 da Constituição Federal, aplicável a todos os entes federativos por força do princípio da simetria constitucional.

No tocante à dupla vacância nos municípios, ou seja, quando tanto o prefeito, quanto seu vice deixam o cargo vago⁴³, há dois momentos distintos na realidade jurídica pátria.

Num primeiro momento a Jurisprudência consolidada do TSE entendia que, em caso de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, (em sua redação original), estendia-se aos estados e municípios, o disposto no artigo 81, § 1º, da Constituição Federal, que determina a realização de eleição indireta, se ocorrer vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do mandato.

Tal jurisprudência perdurou até 08 de março de 2018, quando o STF, no julgamento da Adin 5525, intentada em razão da minirreforma eleitoral de 2015, modificou o entendimento quanto à interpretação do artigo 224 do Código Eleitoral.

Neste julgamento, os ministros, por maioria, declararam a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado”, prevista no parágrafo 3º do artigo 224 do Código Eleitoral, e conferiram interpretação conforme à Constituição ao parágrafo 4º do mesmo artigo a fim de afastar de sua incidência situações de vacância nos cargos de presidente e vice-presidente da República e de senador.

Ou seja, o parágrafo quarto do artigo 224, incluído no Código Eleitoral pela minirreforma passou a ser aplicado integralmente aos prefeitos e governadores dos Estados. Tal dispositivo legal prevê que a nova eleição convocada para suprir eleições anuladas será indireta apenas quando a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do término do mandato. As consequências desta mudança ainda não podem ser totalmente percebidas, mas já se observa uma aceleração clara no número de eleições suplementares determinadas pela Justiça Eleitoral.

2.3 DISPOSITIVOS INFRACONSTITUCIONAIS QUE ENSEJAM NOVAS ELEIÇÕES

2.3.1 INELEGIBILIDADES DA LEI 64/90 ANTERIORES À LEI DA FICHA LIMPA

O conceito de inelegibilidade diz respeito diretamente ao impedimento temporário da capacidade eleitoral passiva do cidadão, consistindo na restrição de ser votado⁴⁴. Os requisitos

⁴³ Nesta pesquisa, além da vacância decorrente da sentença judicial de indeferimento de registro ou cassação de mandato/diploma dos candidatos, logramos encontrar três casos nos quais a vacância ocorreu por falecimento e renúncia dos eleitos, hipóteses cobertas pelo artigo 81, *caput*, da Constituição.

⁴⁴ Ac. de 3.6.2004 no AgRgAg no 4.598, rel. Mi Fernando Neves.

básicos de elegibilidade a serem cumpridos constam no artigo 14, § 3º, da Constituição Federal, incisos I a VI, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”.

O artigo 14, parágrafo 9º do Texto Constitucional determinou que o legislador infraconstitucional estabeleceria outros casos de inelegibilidade. Tal atribuição foi efetivada pela Lei Complementar 64/90.

As regras de inelegibilidade não são novas no Brasil e surgiram com o começo da representação parlamentar, com as câmaras municipais chamadas de Senado da Câmara, na época em que o Brasil ainda era colônia de Portugal. Àquela época, vigorava o regime censitário e quem não possuísse determinado nível de renda não poderia ser candidato.

Apenas após o golpe de 1964, com a Emenda Constitucional 14, de junho de 1965, surgiu a possibilidade de haver uma lei específica sobre o assunto, circunstância que acabou sendo mantida no regime democrático.

Conforme será visto a seguir, o regime jurídico das inelegibilidades no Brasil sofreu uma verdadeira revolução com o advento da Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar 135/10, que alterou diversos artigos e incluiu outros na Lei Complementar 64/90.

2.3.2 A LEI DA FICHA LIMPA

A Lei Complementar 135, de 04 de junho 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa ficou famosa por se tratar de resultado de uma bem-sucedida articulação social, na forma de Projeto de Lei de iniciativa popular. No entanto, tal como os demais projetos⁴⁵ apresentados desta forma ao Congresso Nacional nos últimos 30 (trinta anos), não foi tratado formalmente como de iniciativa popular. A solução dada pelo parlamento foi recolocar em andamento o Projeto de Lei Complementar 168/1993, cuja tramitação já se encontrava parada desde 2001.

Idealizado pelo então juiz Márlon Reis⁴⁶, que reuniu cerca de 1.600.000 (um milhão e seiscentos mil) assinaturas para alterar a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades, o principal objetivo da do Projeto de Lei da Ficha Limpa era aumentar a idoneidade dos candidatos, tornando inelegíveis por oito anos candidatos cujo mandato houvesse sido cassado; que tivessem renunciado para evitar a cassação ou que

⁴⁵ Lei 8.930/94 (incluiu o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos); Lei 9.840/99 (inseriu o artigo 41-A na Lei 9.504/97, criando a figura da captação ilícita de sufrágio); Lei 11.124/2005 (criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social).

⁴⁶ Atualmente advogado do partido político Rede Sustentabilidade (RODRIGUES; 2016).

fossem condenados por decisão proferida por órgãos colegiados, ainda que existisse possibilidade de novos recursos.

A inelegibilidade constitui a ausência de capacidade eleitoral passiva (SEABRA; 2018), ou seja, o reconhecimento da falta de condições para se tornar candidato e, conseqüentemente, receber votos. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 14, parágrafo terceiro e seguintes, trata das condições de elegibilidade (nacionalidade brasileira, pleno exercício políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária, idade mínima para certos cargos) e de inelegibilidade.

Para esta pesquisa interessa o que determina o parágrafo 9º, do mencionado artigo, cujo texto expressa a competência de Lei complementar para estabelecer outros casos de inelegibilidade, bem como os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições. Cabe ressaltar que o texto constitucional é expresso ao apontar como elemento da moralidade para o exercício do mandato a consideração da vida pregressa do candidato.

Após conturbada tramitação no Congresso Nacional – o discurso do então deputado José Genuíno o elucida, pois este chegou a qualificar o projeto como fascista e inconstitucional (DOIN et al.; 2012, p. 66), o projeto de lei foi aprovado tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, respectivamente nos dias 5 e 19 de maio de 2010. Dentre as mudanças mais significativas introduzidas por esta lei, destacam-se o aumento do prazo da inelegibilidade, que anteriormente era de apenas 03 (três) anos, para 08 (oito) anos, conforme a nova redação do inciso XIV, do artigo 22, da Lei Complementar 64/90; a inelegibilidade como efeito da condenação por órgãos colegiados, nas mais variadas hipóteses (artigo 1º, inciso I, alíneas “d”, “e”, “h”, “j”, “n”, “p”, da LC 64/90) e a inelegibilidade com decorrência da renúncia para escapar a processos de cassação (artigo 1º, inciso I, alínea “k”, da LC 64/90).

O primeiro grande teste que a Lei da Ficha Limpa sofreu foram as Eleições de 2010, ocasião na qual o TSE, por seis votos a um, decidiu pela sua aplicabilidade imediata. Após esta decisão, vários candidatos demandaram judicialmente, com o objetivo de atingir o STF e, eventualmente reverter as decisões da Justiça Eleitoral que lhes havia negado a elegibilidade. A questão foi decidida definitivamente pelo Supremo em 16 de fevereiro de 2012, quando foram julgadas conjuntamente as Ações Declaratórias de Constitucionalidade 29 e 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4578, tendo o Tribunal, por maioria, entendido a favor da constitucionalidade da lei, que se aplicaria a partir de sua promulgação, alcançando atos e fatos ocorridos anteriormente à sua vigência (Seabra, 2018). No entanto, por força do princípio da anterioridade eleitoral (artigo 16, da Constituição Federal), o pretório excelso entendeu pela

inaplicabilidade às eleições de 2010⁴⁷. Desde então, o posicionamento defendido pelo TSE prevalece e mesmo condenações anteriores à vigência da Lei Complementar 135/10 repercutem quando do registro de candidatura, gerando inelegibilidade do candidato.

2.3.3 ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO

Dentre as condutas ilícitas praticadas nas campanhas eleitorais e que conduzem à inelegibilidade do candidato por oito anos, conforme a Lei da Ficha Limpa estão o abuso do poder econômico e o abuso do poder político.

O abuso do poder econômico em matéria eleitoral é a utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos financeiros ou patrimoniais buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições. Já o abuso do poder político ocorre nas situações em que o detentor do poder se vale de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se, dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.

A natureza jurídica do abuso de poder é de ato ilícito, na modalidade de abuso de direito. Nader (2004, p. 552-556) fixa ainda no Direito Romano as bases da noção de abuso de direito e aponta como seus principais elementos: 1) titularidade do Direito: o agente responsável há de estar investido da titularidade de um direito subjetivo, ao exercitá-lo, por si ou por intermédio dos seus subordinados; 2) exercício irregular do direito: o titular do direito vai além do necessário na utilização do que o seu direito; 3) rompimento dos limites impostos: o titular do direito subjetivo ultrapassa os limites ditados pelos fins econômicos ou sociais; 4) Violação do direito alheio: somente assim o prejudicado poderá se valer das medidas judiciais; 5) Nexo de Causalidade: ligação entre a lesão causada e a conduta do agente.

Como lembra Rodrigues (2003, p. 45), um dos mais famosos casos julgados na França e que estabeleceu as bases para a teoria do abuso de direito, trata-se do caso Clement Bayard, no qual o vizinho de um construtor de dirigíveis que, para forçá-lo a adquirir seu terreno, nele ergueu grandes pilastras de madeira armadas com agudas pontas de ferro com o intuito de dificultar a aterrissagem de aeronaves. Assim, o abuso constitui uma exasperação indevida do direito originariamente lícito.

O ordenamento jurídico não é incompatível com o exercício do poder em nenhuma de suas acepções. De fato, o que pretende o direito é a submissão do poder à regulação jurídica, ou

⁴⁷ Recurso Extraordinário 633.703 – Rel. Mi Gilmar Mendes – j. 23/0/2011.

como propugnava Bobbio (2008, p. 174), em uma teoria do Estado e do Direito que parta do primado da norma não poderá existir outro poder que não seja o poder jurídico, ou seja, regulado pelo direito.

Como recorda Reale (p. 228), direito e poder mantém uma relação de natureza ontológica; não se pode pensar em um sem o outro. Ademais, Fávila Ribeiro (1998, p. 7) lembra que compete ao direito, de forma indispensável, ordenar a limitação do poder.

O que se pretende coibir é, portanto, o abuso do poder que na origem é lícito, a fim de se manter a lisura do processo eleitoral. Cabe mencionar que para o TSE “configura abuso do poder econômico a utilização de recursos patrimoniais em excesso, sejam eles públicos ou privados, sob poder ou gestão do candidato, em seu benefício eleitoral”. Como lembra Decomain (2015, p.16), “o abuso do poder econômico consiste no seu uso – é dizer, no emprego desse poder – para além do permitido”.

Cabe aqui mencionar que a evolução da jurisprudência do TSE conduziu ao entendimento de que a cassação de mandato dos beneficiários de condutas vedadas e/ou abuso de poder prescinde da identificação de qualquer elemento subjetivo e, também, do nexo de causalidade. Isto significa que, mesmo sem possuir relação alguma com a prática do ato ilícito, os julgados sujeitam o beneficiário à cassação do mandato. Tal posicionamento não é isento de críticas, das quais destaca-se Silveira (2017, p. 41), para quem assumir que o candidato participa do resultado unicamente porque registrou sua candidatura e, portanto, expôs-se ao risco de qualquer pessoa pudesse praticar atos ilícitos em favor de sua campanha seria elastecer demasiadamente a compreensão sobre a teoria da causalidade”.

2.3.4 CAPTAÇÃO OU GASTOS ILÍCITOS (CAIXA DOIS DE CAMPANHA)

A captação ou gasto ilícito de campanha, também conhecidos como “caixa dois”, conforme já visto, encontra-se prevista no artigo 30-A, da Lei 9.504/97. A finalidade da norma é sancionar a captação ou o gasto ilícito de recursos durante a campanha eleitoral, fazendo com que as campanhas políticas sejam custeadas de forma transparente, dentro dos parâmetros legais.

As hipóteses materiais de cabimento da Representação por Captação e Gastos Ilícitos Eleitorais restringem-se a duas: captação ilegal de recursos e gastos ilícitos de recursos, ambas com finalidade eleitoral. Quanto à primeira hipótese, Gomes (2012, p. 509) aponta que o termo captação ilícita remete não apenas à fonte, mas à forma de obtenção de recursos. Assim, o dispositivo abrange não apenas o recebimento de recursos de fontes ilícitas e vedadas (artigo 24 da Lei 9.504/97), como também sua obtenção de modo não lícito, embora a fonte seja legal.

Neste caso, enquadram-se os recursos obtidos à margem do sistema legal de controle, que compõem o que se tem chamado “caixa dois” de campanha.

Zilio (2016, p. 637) chama a atenção para o fato de que “a conduta de captação pressupõe o ingresso efetivo de recursos materiais no âmbito da campanha eleitoral”. Assim, o mero pedido, oferta de crédito ou promessa de doação futura não se amoldam ao elemento normativo do tipo. Cabe salientar, ainda, que não apenas as vedações do artigo 24 da Lei 9.504/97 constituem captação ilícita de recursos. A obtenção de recursos, ainda que lícitos, que não tenham transitado pela conta obrigatória do candidato, tal como preceitua o artigo 22, *caput*, da Lei 9.504/97 também enseja o ilícito. Da mesma forma, a arrecadação de recursos realizada por candidato ou partido político antes do requerimento do pedido de registro de candidatura é considerada captação ilícita, pois quebra a isonomia entre os competidores, permitindo que um candidato se obtenha recursos antes dos demais.

A mesma sorte tem o recebimento de doações de recursos sem o recibo eleitoral (com exceção da cessão de bens móveis, limitada a R\$4.000,00 [quatro mil reais] por cedente, as doações estimáveis em dinheiro entre candidatos e partidos decorrente do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda, cujo gasto deve ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento), conforme artigo 28, §6º, da Lei 9.504/97. Por outro lado, o recebimento de doações acima do limite legal pode ser caracterizado como captação ilícita de recursos. E mesmo que o candidato utilize recursos próprios, sofrerá o limite máximo estabelecido por lei para o cargo ao qual concorre (artigo 23, §1º-A, da Lei 9.504/97). Eventuais recursos arrecadados em eventos ou com a comercialização de bens, destinados a angariar fundos para a campanha eleitoral são considerados doações e estão sujeitos ao limite legal e à emissão de recibos eleitorais (artigo 24, §1º, da Resolução TSE 23.463/15).

A segunda hipótese de configuração do ilícito previsto no artigo 30-A consiste na conduta de gastos ilícitos para fins eleitorais. Para Zilio (2016, p. 639) “gasto significa o efetivo dispêndio dos recursos eleitorais pertencentes ao candidato, partido político ou coligação”. Assim, para a configuração do núcleo do tipo da conduta há que se perquirir se houve a efetiva saída de crédito do patrimônio do partido, candidato ou coligação. Além disso, os gastos devem ser ilícitos, ou seja, em desconformidade com os termos da Lei 9.504/97.

O exemplo mais comum vem do pagamento de gastos eleitorais cujos recursos não provenham da conta específica do candidato, tal como previsto no parágrafo terceiro do artigo 22, da Lei 9.504/97. Destarte, qualquer gasto eleitoral realizado acima do limite legal previsto no artigo 26 do já mencionado dispositivo legal será considerado gasto ilícito. Neste caso, o excesso ao limite legal torna ilícito o que, em primeira análise, lícito era. A realização de gastos eleitorais

antes da solicitação do pedido de registro, tal como a arrecadação nos mesmos moldes, igualmente é ilícita (artigo 3º, da Resolução TSE 23.463/15).

Finalmente, o artigo 39, §6º, da Lei 9.504/97 proíbe a confecção, utilização e distribuição, na campanha eleitoral, por comitê ou candidato, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. Assim, a confecção destes bens configura gasto ilícito. A lei estabelece uma presunção objetiva da ilicitude desta conduta, motivo pelo qual é prescindível a exigência de pedido de voto ao eleitor. Vigora a presunção de que a distribuição destes bens, desde que proporcionem vantagem pessoal, afeta a liberdade de convicção de voto do eleitor. Zilio (2016, p. 642) aponta, ainda, como ilícitos os gastos com a realização de showmício e eventos assemelhados, bem como a veiculação de propaganda eleitoral irregular.

Cabe ainda ressaltar que a expressão “para fins eleitorais” consignada no parágrafo segundo do artigo 30 da Lei 9.504/97 não restringe o ilícito exclusivamente ao seu aspecto cronológico, supostamente vedando a arrecadação e os gastos ilícitos realizados a partir do início da campanha eleitoral. A questão relevante é que as condutas típicas *arrecadar* ou *gastar* sejam praticadas com a finalidade de serem aplicadas em determinada campanha eleitoral, ainda que futura (ZILIO; 2016, p. 642).

O bem jurídico tutelado pela norma ora em comento é a higidez das normas pertinentes à arrecadação e gastos eleitorais, a fim de que seja mantida a isonomia entre os candidatos. Da mesma forma, a norma em questão tutela a moralidade do pleito eleitoral, Princípio Constitucional inserido no parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil. Trata-se, portanto, de lei que privilegia a probidade administrativa, a legitimidade para o exercício do mandato eletivo e resguarda a transparência e a boa-fé eleitoral, em prol dos ideais democráticos. Gomes (2012, p. 510) ressalta que a origem ilícita dos recursos é capaz de inquinare todos os atos seguintes, fazendo necessário extirpar não apenas o fruto envenenado, mas toda a árvore. Como bem lembra Fávila Ribeiro (1990, p. 34-35), ao Estado compete permitir aos cidadãos a livre participação na disputa política, dentro de regras que assegurem a continuidade do Estado Democrático de Direito.

Assim, como o que se tutela é a isonomia eleitoral, não há que se falar em potencialidade lesiva da conduta, a qual já é pressuposta pela norma, razão pela qual, o pedido deste tipo de demanda é revelado pela própria sanção que impõe (*ex legem*), qual seja, a negação ao diploma ao candidato eleito ou sua cassação, se já lhe houver sido outorgado. Trata-se, portanto, de sanção que só se aplica se o candidato tiver sido eleito, pois só se nega ou se cassa um diploma de

quem conquistou nas urnas um mandato político (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2016, p. 608).

Cabe ainda salientar que, há relação entre o procedimento de prestação de contas de campanha e aquele previsto no artigo 30-A, pois uma vez que houver o reconhecimento da arrecadação ilícita que justifique uma condenação de negação ou cassação do diploma, certamente que deveriam ser rejeitadas as contas do candidato (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES; 2016, p. 610). No entanto, a recíproca não é necessariamente verdadeira e uma rejeição de contas pode não conter todos os indícios que justifiquem a cassação do diploma.

Constatada a captação ou gasto ilícito de recursos eleitorais, será negado ou cassado o diploma do candidato infrator, cabendo recurso no prazo de 03 (três) dias, a contar da publicação da decisão, com efeito suspensivo, por força do artigo 257, parágrafo segundo da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral).

2.3.5 CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO

A captação ilícita de sufrágio é uma das facetas da corrupção eleitoral e pode ser resumida como o simples ato de compra de votos (ZILIO; 2016, p. 573). Encontra-se prevista no artigo 41-A, da Lei 9.504/97.

O artigo 41-A foi introduzido na Lei 9.504/97 pela Lei 9840, de 28 de setembro de 1999. Juntamente com a Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa) constituiu uma das mais eficazes mobilizações sociais visando à formulação de leis. Como é sabido, nosso ordenamento jurídico prevê a possibilidade de iniciativa popular como meio de se exercer a soberania (artigo 14, inciso III, Constituição Federal).

Composta de apenas cinco artigos, a Lei 9.840/99 alterou dispositivos nas Leis 9.504/97 (Lei das Eleições) e 4.737/67 (Código Eleitoral), estabelecendo a captação ilícita de sufrágio como um novo tipo de ato ilícito. Esta lei surgiu no contexto da grande repercussão causada pela notoriedade de casos da compra de votos amplamente noticiados pela imprensa nos idos da campanha eleitoral de 1996 (CERQUEIRA, 2002, p. 1003-1007).

No ano de 1997, a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) lançou o projeto “Combatendo a corrupção eleitoral”, dando seguimento à Campanha da Fraternidade do ano anterior, cujo tema era “Fraternidade e Política”. Esta comissão elaborou então um Projeto de Lei que, patrocinado por outras 60 (sessenta) entidades, visava a coibir os abusos eleitorais. Entre os dias 07 e 13 de setembro de

1998, foi promovida uma “Semana Nacional de Coleta de Assinaturas”, a qual contou inclusive com a participação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O texto do Projeto foi entregue então à Presidência da Câmara dos Deputados no dia 18 de agosto de 1999, acompanhado de 952.314 (novecentos e cinquenta e dois mil, trezentas e quatorze) assinaturas. Posteriormente, chegou-se a 1.039.175 (um milhão, trinta e nove mil, cento e setenta e cinco) assinaturas. Conquanto altamente representativo, o número de assinaturas não satisfazia à exigência mínima contida no artigo 61, §2º, da Constituição Federal, de 1% (um por cento) do eleitorado nacional, o que à época, perfazia o montante de um milhão e sessenta mil eleitores (SILVA; 2000, p. 136).

Entretanto, o forte apoio social do projeto fez com que fosse apresentado como de iniciativa parlamentar, subscrito pelo então Deputado Alberico Cordeiro e outros 59 (cinquenta e nove) parlamentares naquele mesmo dia. Como havia uma grande pressão para que as mudanças valessem para as Eleições de 2000, o processo de tramitação no congresso foi acelerado. Apenas uma hora depois de ser aprovado pelos deputados, às 14h, o projeto já era lido no Senado e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça. Os senadores aprovaram o texto em tempo recorde e no dia 23 de setembro foi submetido ao Plenário e enviado à sanção. Cinco dias depois, obteve a sanção presidencial, permitindo que sua vigência alcançasse o pleito seguinte. O Código Eleitoral já previa em seu artigo 299 que a prática deste tipo de compra de votos constitui crime eleitoral. Igualmente, a Lei Complementar 64/90, em seu artigo 22, referia-se à mesma conduta como abuso de poder econômico ou de autoridade. No entanto, tais ilícitos que previam direta (no segundo caso) ou indiretamente (no primeiro) a perda do direito de concorrer em eleições não tinha aplicabilidade imediata, sendo condicionados ao trânsito em julgado da decisão, o que sob a óptica de muitas lideranças sociais implicaria aguardar tempo demais para ver cassado o registro ou diploma daquele que teria subvertido a liberdade do eleitor com dádivas e benesses eleitoreiras (SOUZA; 2002, p. 21).

No entanto, apesar de tecnicamente não se tratar de lei de iniciativa popular, certamente é inequívoco o fato de que ampla mobilização pessoal foi fundamental para mobilizar o Congresso Nacional a promover uma alteração tão significativa no processo eleitoral.

Como se trata de um ato de corrupção, a captação é caracterizada por ser uma relação personalizada e bilateral, envolvendo corruptor e corrompido. Observam-se, portanto, os seguintes elementos para sua configuração: 1) prática de uma conduta (doar, oferecer, prometer ou entregar); 2) existência de ao menos um eleitor; 3) o resultado a que se propõe o agente (obter voto); 4) período temporal específico (o ilícito ocorre desde o pedido de registro até o dia da eleição).

Para Gomes (2012, p. 520), a captação ilícita de sufrágio, nos termos do artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, aperfeiçoa-se com a conjugação dos elementos a seguir: a) a realização de quaisquer das condutas típicas do artigo 41-A (i.e., doar, oferecer, prometer ou entregar bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza a eleitor, bem como praticar violência ou grave ameaça ao eleitor); b) o dolo específico de agir, consubstanciado na obtenção de voto do eleitor e, por fim; c) a ocorrência do fato durante o período eleitoral.

Quanto à natureza jurídica do instituto, pode desaguar tanto em um ilícito penal (artigo 299 do Código Eleitoral), quanto em um ilícito civil (de natureza eleitoral), na forma de abuso de poder econômico. Quanto a este último aspecto, há quem afirme, inclusive, que o artigo 41-A deveria figurar entre as condutas vedadas do artigo 73 e seguintes e não juntamente às disposições referentes à propaganda em geral (CÂNDIDO, 2010, p. 532).

No caso em análise, como não se trata de sanção penal, o núcleo do tipo não precisa ser necessariamente praticado pelo próprio candidato para a configuração da conduta. A mera anuência com a prática configura-se adesão consciente e voluntária do candidato na conduta ilícita praticada por outrem. No entanto, há que se provar a responsabilidade subjetiva do candidato, seja por sua conduta, participação (direta ou indireta) ou anuência explícita na conduta de terceiro. A conduta deve ser direcionada a quem tenha capacidade eleitoral ativa, ou seja, o outro polo da infração deve ser necessariamente ocupado por um eleitor, na plenitude do gozo de seus direitos políticos.

A conduta deve ser ainda dirigida a eleitor determinado ou determinável. Esta é a diferença entre captação ilícita de sufrágio (que é vedada) e a mera promessa de campanha (que é permitida). Conforme Sanseverino (2007, p. 264), para enquadramento na conduta do artigo 41-A, deve haver a compra, a negociação do voto do eleitor, com promessas de vantagens concretas e específicas.

Tendo em vista sua natureza de ilícito formal, não há necessidade de prova de que o eleitor tenha efetivamente votado no candidato que praticou a conduta ilícita. Neste caso, a concretização do voto constitui mero exaurimento do tipo e se configura prescindível para a configuração da captação ilícita de sufrágio. De fato, delitos de corrupção normalmente ocorrem às escondidas, criando severas dificuldades no processo de coleta das provas.

Caba aqui trazer à discussão a distinção entre captação ilícita de sufrágio e abuso do poder econômico, o que durante um bom tempo fez com que a Lei 9.840/99 sofresse ataques por uma suposta inconstitucionalidade. Explica-se: os detratores da nova legislação questionavam haver sido criada por lei ordinária nova hipótese de inelegibilidade ao arrepio do que dispõe o artigo 14, §9º, da Constituição Federal. No entanto, como salienta Castro (2010, p. 284), o artigo 41-

A da Lei 9.504/97 não introduziu novo modelo de inelegibilidade, mas mera infração administrativa eleitoral, sancionada com multa e com a cassação do registro ou do diploma. Este é inclusive, o posicionamento atual do TSE, sem quaisquer dissensões.

2.3.6 CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS

Outro importante mecanismo legal responsável por grande número de deposições de prefeitos são as condutas vedadas aos agentes públicos, que constituem uma espécie do gênero abuso de poder (FRANCISCO, 2002, p. 85) e conforme Zilio (2016, p. 585) surgiram como um antídoto ao instituto jurídico da reeleição, que foi instituída através da EC 16/97 e se encontram descritas entre artigos 73 e 78 da Lei das Eleições (Lei 9.504/97).

Os atos de conduta vedada podem ser entendidos como espécies do abuso de poder político e/ou de autoridade (ALMEIDA, 2012, p. 534), que podem ser manifestar como desvirtuamento dos seguintes recursos da administração pública: a) materiais (artigo 73, incisos, I, II, IV e §10º, bem como artigo 75, 76 e 77, todos da Lei 9.504/97); b) humanos (artigo 73, incisos III e V, da Lei 9.504/97); c) financeiros (artigo 73, inciso VI, alínea “a”, bem como incisos VII e VIII, todos da Lei 9.504/97) e d) de comunicação (artigo 73, inciso VI, alíneas “b” e “c”, bem como artigo 74, todos da Lei 9.504/97).

Segundo Gomes (2017, p. 8120), as chamadas condutas vedadas encontram-se previstas nos artigos 73 a 78 da Lei 9.504/97, num rol que não é taxativo, podendo-se afirmar que abuso de poder político é gênero, do qual são espécies as condutas vedadas.

A primeira proibição encontra-se no inciso I do artigo 73 da Lei 9.504/97 e diz respeito à cessão ou uso de bens públicos em benefício de partido, candidato ou coligação. Os incisos e alíneas seguintes do artigo 73 trazem, respectivamente, a proibição de uso de materiais ou serviços pagos pelo poder público, além dos limites regimentais; a proibição de cessão de servidores ou empregados públicos para comitês de campanha; a proibição de uso ou permissão de uso ou permissão de uso promocional de distribuição gratuita de bens ou prestação de serviços pelo poder público; a proibição de nomeação, contratação, admissão, demissão, reclassificação e movimentação de funcionários públicos; a proibição de transferência voluntária de recursos, nos três meses que antecedem a eleição; a proibição de publicidade institucional, nos três meses que antecederem a eleição; a proibição de pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão, nos três meses que antecederem à eleição; proibição de realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no

primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; a proibição da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, em determinado período anterior à eleição⁴⁸.

Merece destaque ainda a proibição constante do parágrafo 10º do artigo 73, de distribuição gratuita de bens valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Já os artigos 75 e 77 trazem, respectivamente, a proibição de contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos para realização de inaugurações nos três meses que antecederem as eleições e a proibição a qualquer candidato de comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Embora não traga uma proibição explícita, o artigo 76 apresenta uma conduta específica do Presidente da República: o dever de ressarcimento com o uso de transporte oficial em campanha eleitoral. Neste caso, a conduta vedada seria a omissão do partido político ou coligação a que esteja vinculado de ressarcir estas despesas ao erário.

O prejuízo eleitoral decorrente da prática destas condutas é inerente à sua realização e independe de qualquer elemento subjetivo por parte do candidato, vigorando a presunção de que a igualdade entre os contendores foi indevidamente desequilibrada pela utilização inadequada da máquina administrativa⁴⁹. A grande dúvida que pode surgir então é qual a diferença entre a configuração de uma conduta vedada e o abuso de poder político, tal como previsto no artigo 22 e seguintes, da Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades)?

A resposta é que enquanto a Lei Complementar reprime o abuso capaz de afetar a normalidade das eleições, a Lei das Eleições não faz qualquer menção a esse requisito, afirmando de forma peremptória que as condutas vedadas tendiam a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Desta forma, o Legislador vedou diversas condutas aos agentes públicos, presumindo que estas são aptas a desequilibrarem os pleitos e criou uma gradação de situações, que vão daquelas que são mais repudiadas e, por isso, são proibidas por um lapso temporal maior, até aquelas cujo prejuízo somente pode ser presumido quando praticadas em período mais próximo das eleições (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2016, p. 323). Ademais, convém lembrar que a prática da conduta vedada só levará à inelegibilidade quando tiver

⁴⁸ O inciso VIII do artigo 73 da Lei 9.504/97 proíbe a todos os agentes públicos realizar, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição. O que o dispositivo proíbe, portanto, é concessão geral de aumentos reais de remuneração dos servidores públicos. Reajustes meramente inflacionários, para reposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, estes são admitidos (DECOMAIN, 2000).

⁴⁹ Nesse sentido: Recurso Ordinário TSE 2232/AM, Rel. Mi Ricardo Lewandowski – Dje. 11/12/2009.

potencial para afetar a normalidade e legitimidade das eleições, o que se convencionou chamar abuso de poder qualificado (CASTRO, 2010, p. 302).

Destarte, do ponto de vista temporal, podem ser elencados seis momentos distintos, com suas respectivas vedações: 1) da convenção partidária até a posse dos eleitos (artigo 73, VIII, Lei 9.504/97); 2) nos três meses anteriores ao pleito até a posse dos eleitos (artigo 73, V, Lei 9.504/97); 3) nos três meses que antecedem ao pleito (artigo 73, VI; artigo 75 e artigo 77, Lei 9.504/97); 4) entre o início do ano da eleição e os seis meses que antecedem ao pleito (artigo 73, VII, Lei 9.504/97); 5) durante a campanha eleitoral (apenas do Presidente da República e sua comitiva, conforme artigo 76, da Lei 9.504/97) e; 6) condutas sem termo *a quo* fixado (artigo 73, I a IV e artigo 74, Lei 9.504/97).

O conceito de agente público estabelecido pelo próprio texto legal é um conceito amplo, abarcando o vínculo mesmo que transitório com o Poder Público, exercido ainda que sem remuneração, em relação a qualquer esfera de poder, fruto de mandato político ou não, podendo derivar, inclusive, da administração direta ou indireta (artigo 73, §1º, da Lei 9.504/97).⁵⁰

CONCLUSÃO

Neste capítulo vimos os principais dispositivos constitucionais e legais que podem ensejar nulidade das eleições e, conseqüentemente, resultar em eleições suplementares. Foram apresentados as modalidades de ações judiciais e os dispositivos que fundamentam os pedidos de cassação ou indeferimento de registros de candidaturas. O próximo capítulo pretende esmiuçar o conceito de eleição suplementar, além de apresentar os resultados da pesquisa empírica empreendida.

⁵⁰ “§1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.”

CAPÍTULO 3 ELEIÇÕES SUPLEMENTARES MUNICIPAIS

INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende contextualizar o fenômeno das eleições suplementares municipais, bem como apresentar os resultados da pesquisa empírica realizada. O capítulo divide-se em três seções: a primeira apresenta o conceito de eleições suplementares e suas hipóteses de cabimento, além de uma breve revisão de literatura acerca do tema. A segunda seção apresenta a metodologia de trabalho e a terceira, os resultados da pesquisa e a análise dos dados coletados.

3.1 ELEIÇÕES SUPLEMENTARES – CONCEITO E CABIMENTO

O foco de nossa pesquisa são as eleições suplementares para prefeito, que constituem a esmagadora maioria dos casos⁵⁹. O conceito de eleições suplementares é extraído do artigo 224, do Código Eleitoral, o qual prevê a realização de novas eleições em basicamente duas hipóteses: a primeira, quando houver nulidade de votos que atinja mais da metade da votação para os cargos majoritários de presidente da República, governador ou prefeito.

A segunda hipótese de eleição suplementar ocorre quando decisão da Justiça Eleitoral importar no indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, independentemente do número de votos anulados. Inicialmente não prevista na redação original do artigo 224 do Código Eleitoral, esta hipótese foi incluída pela Lei 13.165/2015, a qual acrescentou os parágrafos terceiro e quarto ao mencionado artigo:

“§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, ~~após o trânsito em julgado,~~ a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será

I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

II - direta, nos demais casos.”

Assim, eleições suplementares ocorrem sempre que houver nulidade da eleição anterior, seja pela anulação de mais da metade dos votos, seja pelo afastamento da chapa eleita (por indeferimento do registro, cassação do diploma ou perda do mandato) na eleição regular. Para facilitar o entendimento, doravante chamaremos deposição as hipóteses de cassação do

⁵⁹ Nunca houve eleição suplementar para Presidente da República e ocorreu apenas uma eleição suplementar para Governador de Estado (Amazonas - 2017).

diploma, de indeferimento do registro e de cassação do mandato dos candidatos eleitos em eleições regulares.

O dispositivo teve sua constitucionalidade questionada pela Procuradoria Geral da República através da ADIN 5525. O julgamento foi finalizado no dia 8 de março de 2018 e o Tribunal, por maioria de votos entendeu que o legislador Federal tem competência para instituir hipóteses de novas eleições em caso de vacância decorrente da extinção do mandato de cargos majoritários por causas eleitorais, porém não pode prever forma de eleição para presidente da República, vice-presidente e senador diversa daquela prevista na Constituição Federal.

Ademais, os ministros, por maioria, declararam a inconstitucionalidade da expressão "após o trânsito em julgado", prevista no parágrafo 3º do artigo 224 do Código Eleitoral, e conferiram interpretação conforme à Constituição ao parágrafo 4º do mesmo artigo a fim de afastar da incidência situações de vacância nos cargos de presidente e vice-presidente da República e de senador.

As eleições suplementares ainda são um tema de pesquisa pouco explorado pela literatura nacional. Pesquisa bibliográfica junto ao banco de teses e dissertações da CAPES detectou a existência de apenas cinco dissertações (ZALAMENA, 2013; COELHO, 2014; GARCIA, 2016; CRESPO, 2017; MOURA, 2018) e um artigo (CRESPO; PEIXOTO, 2018).

O trabalho de Zalamena (2013) analisa a judicialização da competição política local nas eleições municipais do Rio Grande do Sul, no ano de 2008, realizando, ainda um estudo de caso sobre as eleições suplementares ocorridas naquele período. A pesquisa conclui que a competição política local tem sido alterada sensivelmente pela intervenção da Justiça Eleitoral em seus pleitos majoritários (ZALAMENA, 2013, p. 123).

Outra pesquisa que teve como foco as eleições de 2008, porém, relativas ao Estado do Piauí, foi realizada por Coelho (2014). Segundo a autora, a judicialização do processo eleitoral vem burocratizando a competição política e deslocando o eixo central do processo democrático, pois os atores políticos notam que podem obter ganhos eleitorais através de dispositivos legais (COELHO, 2014, p. 141).

Garcia (2016) procura relacionar o comportamento eleitoral e partidário ao perfil socioeconômico dos municípios Brasileiros que realizaram eleições suplementares para prefeito entre 2013 e 2015. O autor aponta que as novas eleições modificam os grupos políticos que controlam o poder (GARCIA, 2016, p. 155).

O trabalho de Crespo (2017) igualmente aborda as eleições suplementares ocorridas no país, porém relativas às eleições regulares de 2012. O trabalho sugere que quem mais propõe ações

e investigações eleitorais são os vencidos e os prejudicados por irregularidades nas eleições ordinárias (CRESPO, 2017, p. 112).

Moura (2018) dedica-se ao uso das redes sociais digitais durante as eleições suplementares do governo do Estado do Amazonas, não abordando a questão das eleições suplementares municipais.

Finalmente, a pesquisa de Crespo e Peixoto (2018) dedica-se às eleições suplementares ocorridas no país, relativas a eleições regulares de 2012. Os autores afirmam que nas eleições suplementares a preferência dos eleitores seria pela escolha de candidatos já experimentados e com boa aceitação, em detrimento de candidatos que não haviam participado do pleito anulado (CRESPO; PEIXOTO, 2018, p. 184).

Essa literatura, porém, apresenta limitações que precisam ser destacadas. Alguns trabalhos ficaram limitados a um Estado da Federação e a um ano específico (ZALAMENA, 2013; COELHO, 2014), enquanto outros, embora analisassem eleições ocorridas em todo o país, igualmente limitaram o período de tempo estudado (GARCIA, 2014; CRESPO; PEIXOTO, 2018).

A principal proposta deste trabalho, além de suprir parte das lacunas ainda existentes, é inverter a lógica do estudo da judicialização da competição eleitoral e apresentar o papel da primeira instância do Judiciário Eleitoral neste processo. Para tanto, partimos do pressuposto de que eleições suplementares são expressão da judicialização da política (ZALAMENA, 2013).

No primeiro capítulo vimos que a judicialização vai além do mero ativismo judicial, servindo muitas vezes de estuário das lutas entre grupos políticos. Pesquisa entabulada pelo autor consultou a ocorrência de ações judiciais de deposição⁶⁰ ajuizadas em desfavor dos prefeitos eleitos apenas no Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2016. O resultado aponta que 70%, ou 65 dos 92 prefeitos eleitos responderam a pelo menos uma daquelas ações. Até este momento, 6 daqueles prefeitos foram efetivamente depostos e substituídos em eleições suplementares. A última seção deste capítulo apresentará os dados relativos às eleições suplementares empreendidas no Brasil nos últimos 14 anos. Na próxima seção descreveremos a metodologia utilizada para a elaboração desta pesquisa.

⁶⁰ Cassação de registro ou diploma e indeferimento de registro de candidatura.

3.2 METODOLOGIA

A base de dados utilizada teve de ser construída a partir de quatro fontes distintas. A primeira é o repositório de dados do TSE, no qual se localizam informações acerca dos resultados das eleições no Brasil, especialmente quanto aos eleitos em eleições regulares e suplementares, suas respectivas votações e o total de eleitores aptos a votar naquelas eleições. A segunda fonte de dados, igualmente gerenciada pelo TSE, trata-se do sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas (DivulgaCandContas), do qual podem ser obtidos dados sobre as coligações partidárias que concorreram nas eleições regulares e suplementares.

Finalmente, os dados relativos à população estimada para os municípios estudados foram obtidas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as informações sobre os motivos que determinaram a realização de novas eleições em cada município, além das respectivas fundamentações legais foram obtidas nos sistemas de consulta a processos judiciais de cada TRE dos Estados a que pertenciam os municípios estudados. Foram lidas cada sentença e cada acórdão respectivo, a fim de se perquirir os motivos e respectivas fundamentações legais para as decisões que implicaram a determinação de realização de eleições suplementares.

Todos os dados passaram por ao menos uma dupla checagem, uma vez que as bases de dados da Justiça Eleitoral como um todo ainda não são totalmente confiáveis. Além da checagem junto ao TSE, os dados foram conferidos com os Tribunais Regionais respectivos e com notícias de jornal disponíveis na rede mundial de computadores.

Tal medida foi necessária, pois o repositório de dados eleitorais, que deveria ser a principal fonte de informações não se mostrou completo. A título de exemplo, as eleições suplementares ocorridas no Estado de São Paulo, no ano de 2004 não se encontram disponíveis naquela base de dados. Da mesma forma, o calendário de eleições suplementares constante do site do TSE retroage apenas até o ano de 2007.

Os dados foram compilados em 23 categorias descritivas: ano da eleição regular; data da decisão de deposição; data da eleição suplementar; Unidade da Federação; Município; número de habitantes; prefeito anterior; partido do prefeito anterior; prefeito deposto; partido e coligação do prefeito deposto; quantidade de votos na eleição regular; percentual de votos válidos do deposto na eleição regular; alinhamento político do prefeito deposto no município (situação ou oposição); situação do prefeito deposto em relação ao mandato (reeleição ou novo mandato); prefeito eleito na eleição suplementar; partido e coligação do prefeito eleito na eleição suplementar; quantidade de votos do eleito na eleição suplementar; alinhamento político do prefeito eleito na suplementar em relação ao deposto (situação ou oposição); motivo

da eleição suplementar; fundamentação legal e origem da decisão (se a decisão de cassação de chapa ou indeferimento de registro foi proferida pelo juiz eleitoral ou pelo tribunal respectivo). Para situar um candidato como de oposição ao governo anterior, utilizou-se como critério a composição de sua coligação partidária. Se o partido do prefeito anterior fazia parte da coligação do prefeito seguinte, este foi tratado como candidato de situação. Caso contrário, foi considerado de oposição. Este mesmo critério foi adotado no alinhamento da autoria das ações de deposição. Se foram intentadas por partido ou coligação da qual não fazia parte o candidato demandado, restaram enquadradas como de oposição.

Em relação aos motivos para a deposição, um merece esclarecimento. A inelegibilidade foi dividida em dois momentos distintos: se ocorreu antes da Lei 135/10 (Lei da Ficha Limpa), ou se ocorreu após aquela lei. Esta medida visou avaliar o impacto da nova legislação no fenômeno da judicialização da política, uma vez que o regime jurídico das inelegibilidades sofreu grande alteração.

Para o estabelecimento da posição ideológica dos partidos (esquerda, centro e direita) foi utilizado o critério de Kinzo (2004, 2007), com adaptações para comportar a recente expansão partidária que levou a 35 o número de partidos no Brasil com acesso ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC para as Eleições de 2018.

Quando o partido era resultante apenas da mudança de nome ou da cisão de outro partido, foi considerado o alinhamento ideológico do partido original. Quando o partido era efetivamente um novo ator político, foram consideradas suas alianças mais comuns, bem como eventuais posicionamentos acerca de temas substantivos (KINZO, 2007, p, 153).

Como origem da decisão foram estabelecidas três possibilidades: primeira, segunda ou terceira instância. Desta forma, se a decisão de indeferimento ou cassação partiu do juiz eleitoral, considerar-se-á como origem a primeira instância e assim sucessivamente, até o TSE, entendido neste trabalho como terceira instância eleitoral. A importância desta categoria descritiva decorre da necessidade de se aferir o quanto os Tribunais influenciam na dinâmica eleitoral local e qual o papel dos juízes singulares neste processo.

Quanto à data da decisão de cassação da chapa ou indeferimento do registro de candidatura, optou-se pela data da primeira decisão proferida por órgão colegiado (TRE ou TSE), seja confirmando a sentença de primeiro grau que já havia determinado o indeferimento do registro ou cassação da chapa, seja reformando a decisão que havia permitido ao candidato posteriormente deposto concorrer.

Assim, a data considerada será sempre aquela da decisão proferida por órgão colegiado que ensejou nova eleição. Justifica-se a adoção deste critério porque a decisão colegiada passou a

ser o marco inicial para a determinação da inelegibilidade a partir da Lei da Ficha Limpa. Na prática, significa dizer que a decisão que efetivamente “tem validade” é aquela proferida por um órgão colegiado.

A pesquisa mapeou então 433 eleições suplementares referentes às eleições municipais de 2004, 2008, 2012 e 2016, ocorridas em 411 cidades. A discrepância entre os números se dá em função da ocorrência de mais de uma eleição suplementar no mesmo município.

A eleição suplementar mais antiga ocorreu em novembro de 2004, tendo sido fixada a data de corte em 28/10/2018, mesma ocasião na qual foi realizado o segundo turno das Eleições Presidenciais.

Consultas estabelecidas junto ao TSE, bem como junto aos TRE's de todos os Estados logrou encontrar o registro de eleições suplementares anteriores a 2004 em apenas em três Estados. No Rio de Janeiro consta a Eleição ocorrida em Itaúna, em 1984 e em São Paulo constam as eleições de Guaiçara (2003), Guaiçara (2002), Araçoiaba da Serra (2002) e Balbinos (2002). No Estado de Minas Gerais constam 22 eleições extemporâneas de prefeitos ocorridas no período compreendido entre 1963 e 2000. No entanto, eleições suplementares, tais como as conhecemos, foram criadas apenas com o Código Eleitoral de 1965. Observa-se, portanto, que a amostra escolhida contém praticamente todo o universo do fenômeno que se pretende estudar. Na próxima seção serão apresentados os dados.

3.3 ELEIÇÕES SUPLEMENTARES – DADOS E ANÁLISE

3.3.1 DADOS GERAIS

Nesta seção é apresentado o resultado da pesquisa empreendida. Conforme já mencionado, foram realizadas 433 eleições suplementares municipais no Brasil, no período entre novembro de 2004 e outubro de 2018, das quais apenas seis não foram motivadas por ações judiciais⁶¹. De qualquer forma a questão terminou judicializada, pois os TRE's pertinentes tiveram de dar início a um novo ciclo eleitoral, com todos os requisitos previstos pela legislação.

O quadro abaixo retrata a frequência das eleições suplementares realizadas, como base nos anos das eleições invalidadas.

⁶¹ Nas cidades paulistas de Jumarim e Vargem, referentes às eleições regulares de 2012 e em Alpestre (RS) nas eleições de 2016, houve a cassação dos eleitos por decisão do Legislativo Municipal (artigo 4º, VII, Decreto 201/67). Na cidade de Virgínia/MG (2008), houve vacância dos cargos, por falecimento e em Dourados/MS (2008) e Pocrane/MG (2016), houve vacância dos cargos, por renúncia dos eleitos.

Quadro 3.1. Frequência das eleições suplementares por ano da Eleição Regular invalidada.

Ano da Eleição Regular	Frequência	Porcentagem
2004	65	15,0
2008	149	34,4
2012	113	26,1
2016	106	24,5
Total	433	100,0

Fonte: Elaboração própria (2018).

Pode-se constatar que, até momento atual, as eleições que ensejaram maior número de suplementares foram as municipais do ano de 2008. Embora os trabalhos de Zalamena (2013) e Coelho (2016) tenha estudado eleições suplementares ocorridas naquele ano, não foram tecidas comparações com anos anteriores, tampouco propostas hipóteses para o grande número de eleições ocorridas. Igualmente, não logramos localizar nenhuma variável que ajudasse a explicar a variação observada no ano de 2008.

No tocante ao tempo decorrido para determinar a deposição dos prefeitos, na média, o Judiciário demorou 255 dias para julgar a questão. Destacam-se as eleições cujas decisões ocupam os extremos de tempo: Cananéia no Estado de São Paulo em 2012, cuja cassação da chapa ocorreu 66 dias antes das eleições de 07/10/2012. Por força de provimentos de caráter liminar o candidato cassado seguiu concorrendo. Na outra ponta situa-se Coronal José Dias, no Piauí em 2008, cuja decisão saiu 1157 dias após as eleições de 05/10/2008.

O quadro 3.2 abaixo apresenta a frequência dos motivos para a ocorrência de novas eleições. Nele, é possível observar os 11 diferentes fundamentos legais discutidos no capítulo 2 para a anulação das eleições regulares e a consequente deposição dos prefeitos eleitos.

Quadro 3.2. Motivos para a eleições suplementares

Motivo	Frequência	Porcentagem
Compra de votos	136	31,4
Ficha limpa	106	24,5
Condutas vedadas	53	12,2
Inelegibilidades anteriores à Ficha Limpa	47	10,9
Abuso de poder	32	7,4
Caixa dois	17	3,9
Prefeito itinerante	15	3,5
Irregularidade formal	14	3,2

Nepotismo	7	1,6
Impeachment	3	0,7
Vacância do cargo	3	0,7
Total	433	100,0

Fonte: Elaboração própria (2018).

Como pode ser visto, a captação ilícita de sufrágio, popularmente conhecida como “compra de votos” é o principal motivo para a ocorrência de novas eleições (31,4%), seguida de perto pelas inelegibilidades decorrentes da Lei da Ficha Limpa (24,5%). No entanto, quando são somadas todas as modalidades de inelegibilidades (anteriores e posteriores à Ficha Limpa), estas ocupam a primeira posição, com pouco mais de 34% dos casos.

A compra de votos é um fenômeno largamente relatado na história política do Brasil (PORTO, 1989; NICOLAU, 2002) e constitui uma das facetas do coronelismo típico do interior do país (LEAL, 1975). Por outro lado, a alteração no regime das inelegibilidades promovida pela Lei da Ficha Limpa resultou de uma ampla atuação de entidades da sociedade civil, dentre as quais destacam-se o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e a Associação dos Magistrados Brasileiros (BARBOSA, 2010, p. 20). A nova sistemática legal foi responsável pelo afastamento de um grande número de políticos da contenda eleitoral. Esta atuação dos movimentos sociais e demais membros da sociedade civil na formulação de leis que aumentam o poder das cortes é prevista pelo modelo de Tate (1995) e surge como uma das condições facilitadoras da judicialização.

Quando se observam os motivos para as deposições ano a ano, alguns fatos merecem destaque. É o que se observa no quadro a seguir:

Quadro 3.3. Motivos das deposições por ano da eleição regular.

		Ano da Eleição Regular				Total
		2004	2008	2012	2016	
Motivo	Abuso de poder	12,3%	4,0%	7,1%	9,4%	7,4%
	Caixa dois	0,0%	7,4%	3,5%	1,9%	3,9%
	Compra de votos	41,5%	43,0%	31,9%	8,5%	31,4%
	Condutas vedadas	32,3%	8,7%	8,8%	8,5%	12,2%
	Ficha limpa	0,0%	0,0%	31,9%	66,0%	24,5%
	Impeachment	0,0%	0,0%	1,8%	0,9%	0,7%
	Irregularidade formal	4,6%	2,7%	6,2%	0,0%	3,2%
	Inelegibilidades anteriores à Ficha Limpa	3,1%	28,2%	2,7%	0,0%	10,9%
	Nepotismo	1,5%	0,0%	3,5%	1,9%	1,6%

	Prefeito itinerante	4,6%	4,7%	2,7%	1,9%	3,5%
	Vacância do cargo	0,0%	1,3%	0,0%	0,9%	0,7%
Total (número de casos)		65	149	113	106	433

Fonte: Elaboração própria (2018).

As eleições de 2008 foram as que mais ensejaram cassações/indeferimentos de registro por Caixa Dois (artigo 30-A, da Lei 9.504/97), Compra de Votos (artigo 41-A, da Lei 9.504/97), Inelegibilidades da LC 64/90 e Prefeito Itinerante ou Prefeito Profissional (artigo 14, §5º da Constituição Federal).

A figura jurídica da representação por captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, o chamado “Caixa Dois” de campanha, surgiu no ordenamento jurídico pátrio com a reforma eleitoral idealizada pela Lei 11.300 de 2006, a qual acrescentou o artigo 30-A à Lei das Eleições. Portanto, o impacto da nova legislação seria sentido apenas nas Eleições seguintes à promulgação da lei, o que de fato pode ser constatado pela evidência empírica.

Embora a figura jurídica da captação ilícita de sufrágio, conhecida como “Compra de Votos” já existisse desde a Lei 9.840/99, cabe salientar que sua normativa sofreu grande alteração a partir de 2009. A Lei 12.034/2009, conhecida como Minirreforma Eleitoral de 2009, introduziu várias alterações tanto na Lei das Eleições, quanto na Lei dos Partidos Políticos. Teve como signatários líderes de todos os partidos com representação na Câmara à época, bem como a Bancada Feminina.

Dentre as principais alterações trazidas por aquela reforma, uma em especial interessa a esta pesquisa. Introduziu-se o parágrafo primeiro ao artigo 41-A da Lei 9.504/97, o qual torna desnecessário o pedido explícito de votos para a caracterização da conduta ilícita de compra de votos.

Quando são observadas as cassações cujo fundamento foi a Compra de Votos referentes às eleições de 2008, constata-se que 55 casos, que correspondem a 86% do total, são posteriores à alteração do artigo 41-A da Lei 9.504/97. Embora seja incontestável que alterações legais no âmbito eleitoral não tenham aplicabilidade *ex tunc*, pode-se perquirir a influência do contexto jurídico na formação do processo decisório pelos juízes e cortes.

Os fatos sugerem que o momento histórico era favorável ao endurecimento das normas pertinentes à Compra de Votos, o que permitiria aos julgadores agir com maior rigor. Esta poderia, igualmente, ser a razão pelo súbito aumento dos indeferimentos de registros de candidaturas com fundamento da Lei de Inelegibilidades (LC 64/90).

Conforme mencionado na explicação da metodologia de trabalho, as Inelegibilidades foram divididas em duas categorias nesta pesquisa: as anteriores à edição da Lei Complementar

135/10 (Lei da Ficha Limpa) foram tratadas como Inelegibilidades da LC 64/90; as posteriores foram enquadradas na categoria Ficha Limpa. Desta forma, a pesquisa aponta que as Inelegibilidades da LC 64/90 sofreram um súbito aumento em 2008, similar ao ocorrido com a Compra de Votos.

De forma coerente com esta inferência, as inelegibilidades decorrentes da Lei da Ficha Limpa aparecem em 2012 com um número de ocorrências superior àquelas decorrentes do regime anterior de inelegibilidades. Aparentemente, o endurecimento da lei favoreceu uma postura mais incisiva no Judiciário na decisão.

Finalmente, o Prefeito Itinerante merece igual destaque, pois embora em termos absolutos os números não sejam expressivos, a comparação com os outros anos ressalta o ano de 2008. Conforme já mencionado anteriormente, o TSE entendia que o prefeito reeleito em determinado município podia candidatar-se ao mesmo cargo em outro município, observados os prazos de desincompatibilização, domicílio eleitoral e filiação partidária.

A partir das eleições de 2008, entretanto, o TSE alterou sua orientação ao julgar o Recurso Especial Eleitoral (Respe) 32507, firmando o entendimento de que o artigo 14, parágrafo 5º, da Constituição Federal veda a perpetuação no cargo, não sendo possível o exercício de um terceiro mandato subsequente, ainda que em município diverso.

Este entendimento foi mantido pelo STF, o qual, em 01 de agosto de 2012, por maioria dos votos fixou no Recurso Extraordinário (RE 637485) o posicionamento que torna inelegível para o cargo de prefeito o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos na chefia de executivo municipal, mesmo que pleiteie candidatura em município diferente.

O cruzamento dos motivos por região do país destaca as regiões Nordeste e Sudeste. Enquanto o Nordeste é campeão em relação à captação ilícita de sufrágio, o Sudeste é líder isolado em relação às inelegibilidades decorrentes da Lei da Ficha Limpa. É o que se observa no quadro abaixo.

Quadro 3.4. Motivos das eleições suplementares por região

		Região					Total
		Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Motivo	Abuso de poder	8,7%	10,0%	2,7%	6,7%	5,8%	7,4%
	Caixa dois	2,2%	1,5%	2,7%	4,5%	8,1%	3,9%
	Compra de votos	37,0%	41,5%	24,3%	23,1%	29,1%	31,4%
	Condutas vedadas	6,5%	10,0%	13,5%	15,7%	12,8%	12,2%
	Ficha limpa	30,4%	7,7%	29,7%	32,8%	31,4%	24,5%
	Impeachment	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	1,2%	0,7%

Irregularidade formal	2,2%	6,2%	8,1%	0,7%	1,2%	3,2%
Inelegibilidades anteriores à Ficha Limpa	10,9%	13,8%	13,5%	9,7%	7,0%	10,9%
Nepotismo	0,0%	0,8%	2,7%	2,2%	2,3%	1,6%
Prefeito itinerante	0,0%	8,5%	2,7%	1,5%	1,2%	3,5%
Vacância do cargo	2,2%	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	0,7%
Total (número de casos)	46	130	37	134	86	433

Fonte: Elaboração própria (2018).

Não parece ser surpresa que as regiões Sudeste e Nordeste apresentem as maiores frequências de ocorrências de eleições suplementares, respectivamente 134 e 130 eleições, uma vez que são igualmente as regiões com o maior número de municípios: o Nordeste tem 1794 e o Sudeste, 1668. No período estudado, houve eleições suplementares em todos os Estados da Federação, fato que pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 3.5. Eleições suplementares por Unidade da Federação.

UF	Frequência	Porcentagem	Total de municípios	Total de eleições no período
AC	1	0,2%	22	88
AL	9	2,1%	102	408
AM	8	1,8%	62	248
AP	2	0,5%	16	64
BA	15	3,5%	417	1668
CE	14	3,2%	184	736
ES	9	2,1%	78	312
GO	22	5,1%	246	984
MA	8	1,8%	217	868
MG	63	14,5%	853	3412
MS	8	1,8%	79	316
MT	16	3,7%	141	564
PA	14	3,2%	144	576
PB	9	2,1%	223	892
PE	11	2,5%	185	740
PI	29	6,7%	224	896
PR	25	5,8%	399	1596
RJ	12	2,8%	92	368

RN	26	6,0%	167	668
RO	4	0,9%	52	208
RR	2	0,5%	15	60
RS	42	9,7%	497	1988
SC	19	4,4%	295	1180
SE	9	2,1%	75	300
SP	50	11,5%	645	2580
TO	6	1,4%	139	556
Total	433	100%	5569	22276

Elaboração própria (2018).

O Estado com maior número de ocorrências em termos absolutos é Minas Gerais, com 63 eleições, o que corresponde a 14,5% do total. Porém, Minas Gerais com seus 853 municípios é o Estado com o maior número deste tipo de ente federativo, o que faz com que, em termos proporcionais, sua participação despenque para a 18ª posição no ranking de eleições suplementares.

O ranking foi estabelecido pela comparação entre o número de eleições ocorridas no período estudado (número de municípios multiplicado por 4) e as eleições suplementares. Desta forma, pode-se aferir o impacto destas eleições extemporâneas no total de eleições realizadas no período. Segundo este critério, o Estado do Rio Grande do Norte desponta em primeiro lugar com aproximadamente 4% de eleições suplementares sobre o total de eleições realizadas de 2004 a 2016.

Quanto ao porte do Município, pode-se afirmar que eleições suplementares constituem um fenômeno típico de cidades pequenas. É o que se observa no quadro 3.6 abaixo:

Quadro 3.6. Porte dos Municípios onde ocorreram eleições suplementares (2004/2018)

Porte do Município (IBGE)		
Porte do Município	Frequência	Porcentagem
Pequeno Porte I	310	71,6
Pequeno Porte II	82	18,9
Médio Porte	18	4,2
Grande Porte	23	5,3
Total	433	100,0

Fonte: Elaboração própria (2018).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classifica os municípios numa escala de quatro seguimentos: Pequeno Porte I, para municípios com até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II, para municípios de 20.001 a 50.000; Médio Porte, para municípios entre 50.001 e 100.000; Grande Porte para aqueles com população entre 100.001 e 900.000. Municípios com mais de 900.000 habitantes são considerados metrópoles. Segundo esta classificação, pouco mais de 90% das eleições suplementares ocorreram em municípios com menos de 50.000 habitantes.

Os dados corroboram os achados de Garcia (2016, p. 61), para quem, proporcionalmente, houve mais incidências destas disputas dentre os municípios pequenos do país. O quadro a seguir apresenta os motivos das eleições suplementares por porte do município.

Quadro 3.7. Motivos das eleições suplementares por porte do município (IBGE)

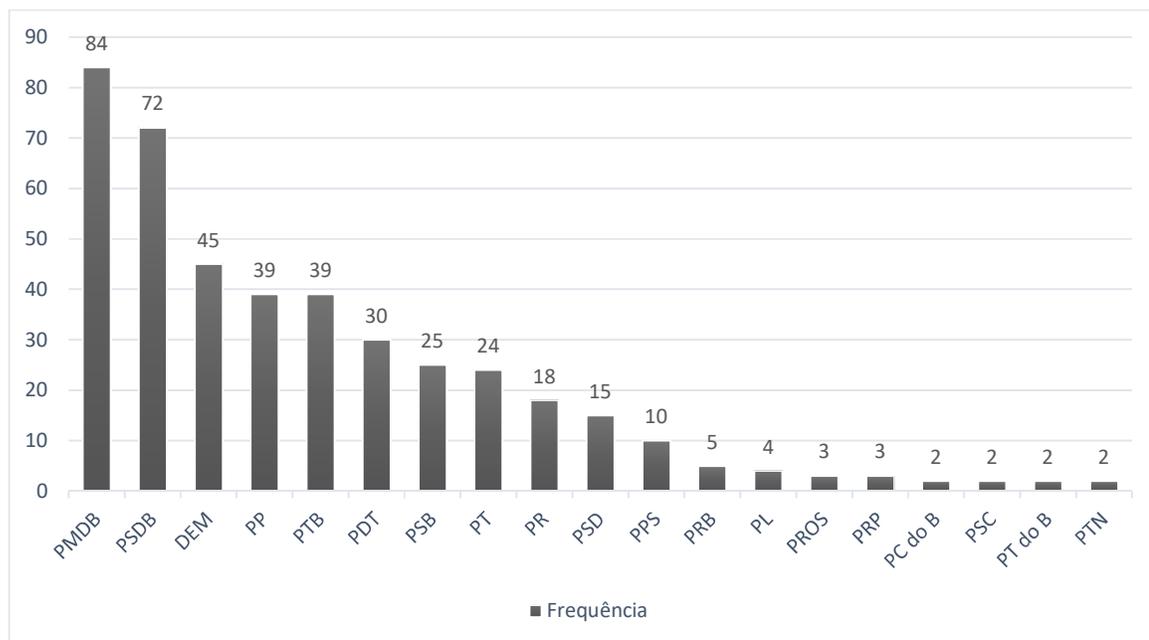
MOTIVOS	Porte do Município (IBGE)				Total
	Grande Porte	Médio Porte	Pequeno Porte II	Pequeno Porte I	
Abuso de poder	4,3%	16,7%	8,5%	6,80%	7,4%
Caixa dois	8,7%	0,0%	3,7%	3,90%	3,9%
Compra de votos	4,3%	16,7%	24,4%	36,10%	31,4%
Condutas vedadas	17,4%	16,7%	12,2%	11,60%	12,2%
Ficha limpa	47,8%	44,4%	24,4%	21,60%	24,5%
Impeachment	0,0%	0,0%	0,0%	1,00%	0,7%
Irregularidade formal	4,3%	0,0%	3,7%	3,20%	3,2%
Inelegibilidades anteriores à Ficha Limpa	4,3%	0,0%	14,6%	11,00%	10,9%
Nepotismo	0,0%	0,0%	2,4%	1,60%	1,6%
Prefeito itinerante	4,3%	5,6%	6,1%	2,60%	3,5%
Vacância do cargo	4,3%	0,0%	0,0%	0,60%	0,7%
Total (número de casos)	23	18	82	310	433

Fonte: Elaboração própria (2018).

Observa-se que nas cidades com menos de 20.000 habitantes, predominam os casos de compra de votos. Nas cidades com 20.001 a 50.000 habitantes, os percentuais de eleições suplementares motivadas por compra de votos igualam-se aos decorrentes da Lei da Ficha Limpa. Pode-se afirmar, então, que à medida que o porte do município aumenta, desloca-se o eixo dos motivos da compra de votos em direção às inelegibilidades decorrentes da Lei da Ficha Limpa. Em municípios de médio e grande porte, os percentuais mais altos de eleições suplementares decorrem da mencionada Lei.

O gráfico a seguir apresenta os partidos que tiveram pelo menos dois de seus prefeitos filiados afastados dos cargos no período estudado.

Gráfico 3.1. Partidos dos prefeitos depositos.



Fonte: Elaboração própria (2018).

Pode-se constatar que eleições suplementares constituem um fenômeno multipartidário. No total, 28 partidos tiveram prefeitos depositos. Destes, 19 partidos tiveram pelo menos dois candidatos depositos. Em relação ao alinhamento ideológico, constata-se um predomínio de partidos de centro-direita ou direita, os quais respondem por aproximadamente 80% dos casos. O partido como maior número de deposições é o MDB, seguido pelo PSDB. Coincidentemente, esses são os partidos que elegeram o maior número de prefeitos no período⁶². Não há, portanto, grandes surpresas, havendo visível correlação entre o número de prefeitos eleitos pelo partido e o número de prefeitos depositos. Ou seja, na média, os partidos que mais elegem prefeitos são igualmente os partidos que mais têm prefeitos depositos.

Constata-se, ainda, que a compra de votos e as inelegibilidades decorrentes da Ficha Limpa constituem os principais motivos para deposições de prefeitos na maioria dos partidos. No MDB, por exemplo, a compra de votos é responsável por 32% e a Ficha Limpa, por 24%. Os números do PSDB são, respectivamente, 32% e 25%.

⁶² O MDB elegeu, respectivamente em 2004, 2008, 2012 e 2016, o seguinte número de prefeitos: 1060, 1202, 1047 e 1021. O PSDB vem em segundo lugar: 870, 791, 801 e 695.

3.2.2. JUDICIALIZAÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL MUNICIPAL

Esta seção pretende apresentar os dados que mais diretamente se ligam à hipótese principal de trabalho, de que a competição eleitoral municipal no Brasil atual se encontra judicializada.

Conforme já mencionado, um dos principais pressupostos adotados por esta pesquisa é de que a judicialização da competição eleitoral não é um fenômeno apenas dos Tribunais.

Embora a produção acadêmica nacional, de forma amplamente majoritária, tenha sempre se dedicado ao estudo dos Tribunais quando pretende tratar de judicialização da competição eleitoral (MARCHETTI, 2008, 2013; ZAULI, 2011; STEIBEL, 2007; BITENCOURT, 2013; SHIRADO, 2008, 2009; MARCHETTI; CORTEZ, 2009; POZZOBON, 2009; COSTA, 2013; NUNES JUNIOR, 2014; LIMA; BEÇAK, 2016; OLIVEIRA, 2018), observamos que o fenômeno da judicialização não se limita às cortes superiores.

Quando se observa a origem das decisões de deposição, verifica-se uma nítida predominância dos juízes singulares ou de primeira instância nos processos de deposição. É o que se observa no quadro a seguir.

Quadro 3.8. Origem das decisões que ensejaram eleições suplementares

Origem da Decisão (Instância Judicial)	Frequência	Porcentagem
Primeira Instância	318	73,4
Segunda Instância	98	22,6
Terceira Instância	11	2,5
Cassado pelo Legislativo Municipal	3	0,7
Outros (renúncia, morte)	3	0,7
Total	433	100,0

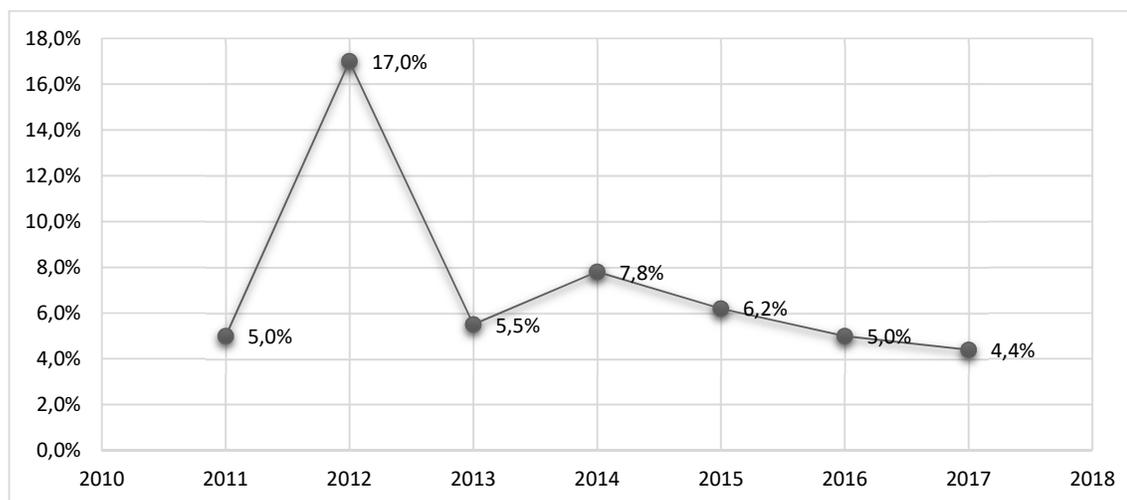
Fonte: Elaboração própria (2018).

Como pode ser visto, a primeira instância é responsável por aproximadamente 73% de todas as decisões que culminaram em eleições suplementares. De fato, o papel da primeira instância do Poder Judiciário no âmbito Eleitoral não pode ser negligenciado. O relatório Justiça em Números (CNJ, 2018) aponta que o índice de recorribilidade externa⁶³ da Justiça Eleitoral no Brasil em 2017 foi de 4,4%. Ou seja, apenas 4% das sentenças proferidas por juízes eleitorais foram objeto de recurso a Tribunais Superiores, o que conduz à inferência de que um percentual mínimo de decisões judiciais de primeira instância na Justiça Eleitoral é passível de mudança.

⁶³ Recorribilidade Externa: indicador que computa o número de recursos encaminhados aos tribunais em relação ao número de acórdãos e de decisões publicadas (CNJ, 2018, p. 72).

Quando se observa a série histórica⁶⁴, constata-se que mesmo em anos eleitorais o índice não supera os 20%. Este é um bom indicativo do poder dos juízes eleitorais e de como sua interferência do jogo eleitoral pode efetivamente definir os rumos da competição. Afinal, suas decisões tendem a prevalecer na maior parte das situações.

Gráfico 3.2. Índice de Recorribilidade Externa da Justiça Eleitoral



Fonte: Elaboração própria (2018).

No entanto, salvo nos casos de ativismo judicial explícito, a judicialização é um fenômeno que precisa de atores que conduzam ao Judiciário a lide. Ou seja, as partes precisam levar a discussão que pretendam ver judicializada ao conhecimento do Poder Judiciário. Quando se trata da judicialização da competição eleitoral, as partes podem ser o Ministério Público, os candidatos e coligações, os representantes de partidos políticos, cidadãos e até órgãos do judiciário, uma vez que a Justiça Eleitoral tem a característica *sui generis* de exercer funções administrativas em paralelo às judicantes (GOMES, 2017, p. 2409).

O quadro de frequência da autoria das ações/impugnações que conduziram a deposições de prefeitos, no período de 2004 a 2018, encontra-se transcrito abaixo.

Quadro 3.9. Autores das Ações/impugnações que resultaram em eleições suplementares

Autor da Ação/Impugnação	Frequência	Porcentagem
Oposição	250	57,7
MP e oposição	95	21,9
Ministério Público	78	18,0

⁶⁴ Apenas no relatório de 2012, ano base 2011, o Conselho Nacional de Justiça incluiu a Justiça Eleitoral em suas análises.

<i>Ex officio</i>	9	2,1
Aliados	1	0,2
Total	433	100,0

Fonte: Elaboração própria (2018).

Observa-se que aproximadamente 58% das eleições suplementares foram motivadas unicamente por grupos políticos de oposição. Ou seja, em 250 eleições a oposição foi a única responsável por investigar, colher as provas e provocar o judiciário a realizar a deposição do prefeito originalmente eleito. Cabe lembrar que todas as ações que culminam em deposições analisadas neste trabalho não têm natureza criminal e que ausente a atuação dos demandantes, a situação política dos municípios não se alteraria. Em aproximadamente 22% dos casos, a oposição atuou de forma incisiva conjuntamente ao Ministério Público. Esta instituição atuou sozinha em apenas 18% dos casos.

Os cenários nos quais partidos de oposição atuaram como autores ou coautores das ações abarcam 80% das eleições suplementares, o que sugere que os partidos são os grandes responsáveis pela judicialização das eleições que terminaram invalidadas, seja pela cassação, seja pelo indeferimento do registro da chapa vencedora. Em pouco mais de 2% das eleições suplementares o judiciário determinou o indeferimento do registro *ex officio*, no exercício de sua atribuição administrativa.

Merece registro o caso do município de Água Preta/PE, no qual o candidato Armando Almeida Souto, do PDT, teve seu registro impugnado por aliados por irregularidades na convenção partidária. O candidato acabou reeleito na eleição suplementar subsequente. Este foi o único caso em que a cassação decorreu de iniciativa de partido aliado ao candidato eleito.

Um desdobramento natural de nossa hipótese de trabalho acerca da elevada judicialização da competição eleitoral municipal, vista através das eleições suplementares, seria a constatação de que judicializar é uma estratégia usual dos contendores políticos. No entanto, resta a pergunta sobre a validade desta estratégia.

Ou seja, a frequência com que grupos opositores judicializaram as eleições parece confirmar a primeira assertiva e, de fato, judicializar parece ser uma estratégia adicional na competição eleitoral municipal. Resta então verificar a eficácia da judicialização, o resultado prático no contexto político.

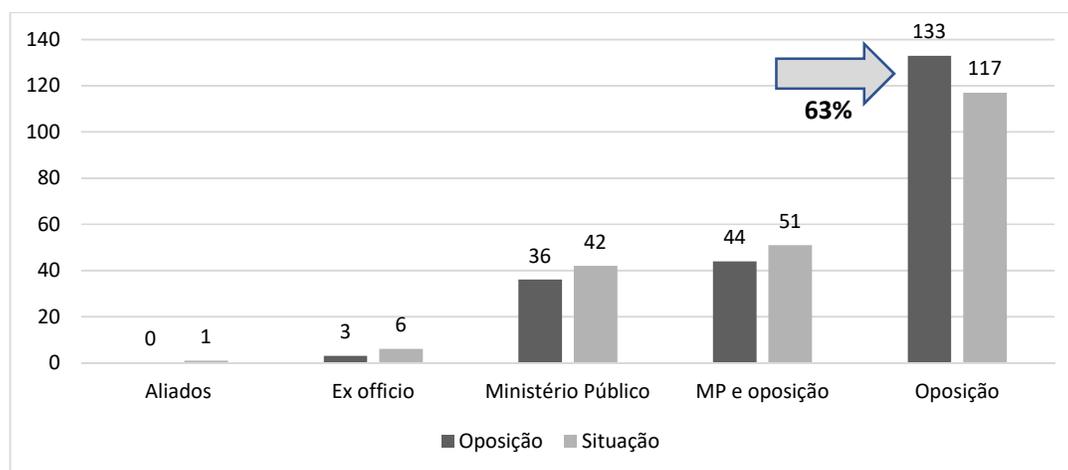
Malgrado não seja este o ponto central de interesse de um trabalho de fundo jurídico, saber se a postura do judiciário incentiva a conduta daqueles que judicializam parece ser muito importante. Afinal, se uma estratégia não dá resultado, a tendência é que seja abandonada, ou ao menos subutilizada.

Isto torna relevante o cruzamento entre a autoria das ações e o alinhamento político dos prefeitos eleitos nas eleições suplementares em relação aos prefeitos depostos. Ou seja, o objetivo é saber se, após a realização da eleição suplementar, houve a renovação do grupo político no poder. Cabe ressaltar que o posicionamento de um prefeito como de oposição a outro observou a composição de sua coligação partidária. Se o partido do prefeito anterior fazia parte da coligação do prefeito seguinte, este foi tratado como candidato de situação. Caso contrário, foi considerado de oposição.

Quando são observados os resultados de todas as eleições suplementares pesquisadas, nota-se um aparente quadro de equilíbrio, com grupos políticos de oposição elegendo 216 prefeitos e a situação elegendo 217. Ou seja, os grupos políticos de oposição conseguem tomar o poder em aproximadamente 50% dos casos. Os números são um pouco inferiores àqueles registrados por Garcia (2014, p. 155), que apontou que o grupo vencedor do pleito ordinário continuaria no governo municipal em 53,3% dos casos. No entanto, a base de dados daquele trabalho computou apenas 113 eleições suplementares, referentes a 112 municípios, relativas aos pleitos regulares de 2012.

O gráfico abaixo relaciona a autoria das ações judiciais e o alinhamento dos prefeitos eleitos nas eleições suplementares (ou seja, se eram pertencentes ao mesmo grupo político do prefeito deposto, ou não).

Gráfico 3.3. Alinhamento político dos novos prefeitos por autoria das ações.



Fonte: Elaboração própria (2018).

O gráfico anterior mostra que em praticamente todos os cenários, prefeitos eleitos em eleições suplementares são em sua maioria de situação. No entanto, quando a oposição é autora da ação/impugnação responsável pela nova eleição, os resultados se invertem e os prefeitos de oposição ganham na maioria dos casos. Aparentemente, judicializar a competição eleitoral traz

benefícios aos grupos políticos opositoristas e permite que se aumentem as chances de vitória numa espécie de “terceiro turno” eleitoral decretado judicialmente.

CONCLUSÃO

Neste capítulo apresentamos o conceito de eleições suplementares, suas hipóteses de cabimento e uma breve revisão de literatura acerca do tema. Além disso, apresentamos a metodologia empregada na elaboração da pesquisa e os principais resultados.

Vimos que o maior número de eleições suplementares ocorreu em 2008 e que em termos absolutos, o Estado da Federação com maior número de ocorrências é Minas Gerais. Quando se observa o peso do Estado, Rio Grande do Norte desponta com o maior índice de ocorrência de eleições suplementares em relação às eleições regulares (4%). Eleições suplementares são um fenômeno associado claramente a municípios pequenos, com 90% de predomínio em cidades com até 50 mil habitantes. As principais causas para a ocorrência de novas eleições são, respectivamente, a Compra de Votos (31,4%) e a Lei da Ficha Limpa (24,5%). A judicialização se mostrou ainda uma estratégia de sucesso para a maior parte dos partidos de oposição. Os dados mostram que, em aproximadamente 63% dos casos, a oposição sai vencedora quando provoca o poder judiciário a convocar novas eleições. O capítulo seguinte apresenta a conclusão do trabalho e nossas considerações finais sobre o tema.

CONCLUSÃO

A temática das eleições suplementares municipais ainda é pouco explorada na academia brasileira. Os poucos trabalhos existentes, como os de Zalamena (2013), Coelho (2014), Garcia (2016) e Crespo (2017) tratam do tema de forma limitada no espaço ou no tempo. Enquanto as primeiras tratam de eleições suplementares referentes ao ano de 2008 ocorridas, respectivamente, nos estados do Rio Grande do Sul e Piauí, os últimos buscam analisar todas as eleições suplementares ocorridas no Brasil relativas apenas ao ano de 2012. Nesse sentido, a dissertação procurou preencher lacunas e apresentar um novo olhar sobre este objeto de estudo. A pesquisa se concentrou sobre as 433 eleições suplementares para prefeitos, ocorridas em 411 municípios do país, nos anos de 2004 a 2018, alusivas às eleições regulares de 2004 a 2016. A objetivo principal foi analisar o impacto do fenômeno conhecido como judicialização da política (TATE, 1995; HIRSCHL, 2004) na competição eleitoral municipal, a partir das eleições suplementares.

No capítulo 1, apresentou-se o estado da arte dos estudos de judicialização da política, campo de estudos que tomou vulto a partir de meados da década de 1990 com os trabalhos de Tate e Vallinder (1995). Apesar das críticas existentes ao conceito (KOERNER; INATOMI; BARATTO, 2011; HAMLIN; KAWAR; SALA, 2015), filiamo-nos ao entendimento majoritário que entende que se trata de uma categoria analítica válida para o estudo da expansão do poder judicial experimentada nas últimas décadas nas democracias consolidadas (HIRSCHL, 2004).

Ademais, para fins didáticos, optou-se por estabelecer seções distintas para a literatura internacional e nacional. Além disso, a judicialização da competição eleitoral foi objeto de seção específica, com a intenção de isolar a questão eleitoral dentro da macrodiscussão do fenômeno multifacetado da judicialização.

Embora os embates entre o judiciário e o poder instituído não seja algo novo na história (KOERNER, 2013), o protagonismo judicial parece ser o novo paradigma nas democracias estabelecidas (BURATTI, 2019).

Um dos marcos teóricos da pesquisa, ao lado de Tate e Vallinder (1995) e Hirschl (2004) é o trabalho de Marchetti (2013), segundo o qual a competição no Brasil é marcada pela judicialização. E assim o seria por dois motivos, pela atuação das Cortes Superiores, notadamente o TSE e o STF; e pela estrutura da governança eleitoral do país, extremamente judicializada e judicializável.

No capítulo 2 é esmiuçado o arcabouço jurídico que conduz à deposição de prefeitos e, conseqüentemente, leva à realização de eleições suplementares. Como visto, a estrutura jurídica faz parte da governança eleitoral no país e sua concepção permite a judicialização de praticamente todo o ciclo eleitoral. Desta forma, atores políticos dispõem de mecanismos jurídicos de impugnação ou cassação de candidaturas nas várias etapas do processo eleitoral. Foram apresentadas as oito modalidades de ações judiciais que podem culminar no afastamento do candidato em eleições para o executivo. Ademais, o capítulo discorreu sobre cada fundamento legal utilizado naquelas ações.

Optou-se por dividir os fundamentos por ordem de importância do dispositivo normativo que os regulamentam. Assim, primeiro foram apresentados os fundamentos previstos na Constituição, seguidos daqueles previstos em Lei Complementar e, finalmente aqueles constantes de Leis Ordinárias.

Destacam-se aqui duas leis que surgiram a partir da iniciativa de movimentos sociais e que se tornaram responsáveis pela maioria dos casos de deposição de prefeitos: a Lei 9.840/99, que inseriu a figura da captação ilícita de sufrágio (compra de votos) na Lei das Eleições e a Lei Complementar 135/10 (Ficha Limpa), que alterou completamente as regras de inelegibilidade do país.

O capítulo 3 trouxe o conceito de eleições suplementares e apresentou brevemente a ainda escassa literatura sobre o tema. Foi apresentada, ainda, a metodologia de trabalho empregada na elaboração da pesquisa empírica, bem como os dados coletados.

Ficou evidente que a utilização das ações visando à deposição de prefeitos se tornou uma estratégia adicional na competição eleitoral. Afinal, aproximadamente 58% das ações foram movidas unicamente por grupos de oposição. Quando se agregam aos números os casos nos quais a oposição atuou conjuntamente ao Ministério Público, a cifra atinge a espantosa marca de 80% dos casos.

No entanto, não basta demonstrar que há judicialização por parte dos atores políticos, há que se aferir a eficácia de tal conduta, pois uma estratégia sem resultados tende a ser abandonada. Os dados apontam um quadro de equilíbrio, com grupos políticos de oposição e situação vencendo cada um, aproximadamente, 50% das eleições suplementares analisadas. No entanto, trata-se de um equilíbrio apenas aparente, pois na média, grupos políticos derrotados que judicializam o processo eleitoral e conseguem invalidar as eleições regulares conseguem obter o poder em metade das eleições suplementares que disputam. Ou seja, a realização de novas eleições lhes permitiu reverter resultados adversos.

Os números revelam-se ainda mais expressivos quando grupos de oposição atuam sozinhos nas ações de deposição. Nestes casos, vencem aproximadamente 63% das eleições suplementares que disputam. Como aponta Coelho (2014, p. 141), *os atores políticos notam que podem obter ganhos eleitorais através de dispositivos legais, e não hesitam em utilizá-los.*

Ao final deste trabalho, esperamos que tenha sido possível contribuir com o debate acadêmico nacional sobre este aspecto peculiar da judicialização da política que incide sobre a competição eleitoral municipal.

Não apenas ao plano teórico interessa esta discussão, pois as consequências da judicialização nem sempre são visíveis imediatamente. No contexto eleitoral, a conhecida lentidão do aparelho judicial, que muitas vezes é reconhecida como necessária à confiabilidade das decisões, pode produzir o efeito inverso e desprestigiar a Justiça.

Recorrendo novamente a Coelho (2014, p. 140):

“A cada eleição, em centenas de casos, o eleitor vota sem ter certeza se seu voto vai valer. Vota, sem saber se o nome que ele sufragou era mesmo candidato ou não, ou se o candidato no qual ele votou – e foi vitorioso nas urnas – vai mesmo assumir o mandato ou não.”

Espera-se, portanto, que surjam novos trabalhos sobre o tema e que este possa definitivamente ser incluído no debate público, pois eleições constituem o fiador da legitimidade de governos democráticos e ainda não se encontrou alternativa melhor no Estado Constitucional Moderno.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. **Revista Internacional de Direitos Humanos: SUR** v. 2, n. 2, 2005.

ANDERSON, James E. **Public Policymaking**. 8th ed. Stamford: Cengage Learning, 2013.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

ARANTES, R.B. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIEDER, R., SCHJOLDEN, L., ANGELL, A. (Org.). **The judicialization of politics in Latin America**. Studies of the Americas. Palgrave Macmillan, New York, 2005.

_____.; KERCHÉ, F. Judiciário e democracia no Brasil. **Novos Estudos**, Rio de Janeiro, n. 54, p. 27-41, jul. 1999.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Dois faces do poder**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31718>>. Acesso em: 25 abril 2017.

BARBOSA, Dom Dimas Lara. A magistratura e a Lei da Ficha Limpa. In: REIS, Marlon Jacinto *et al.* **Ficha Limpa**. São Paulo: Edipro, 2010.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 059-085, jan. 2012. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970/22728>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009.

BERGER, Raoul. **Government by judiciary**. 2nd ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1997.

BITENCOURT, J. G. G. Entre as urnas e as togas: justiça eleitoral e competição política no Pará (1982-1986). **Paraná Eleitoral**, v. 2 n. 2 p. 261-282, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Direito e poder**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. D.O.U. 191-A, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina

outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 mai. 1990, p. 9591. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jun. 2010, p. 9591. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 1965. p. 6746. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 out. 1997, p. 21801. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 set. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9840.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mai. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 set. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.506, de 06 de fevereiro de 2007. **DJE – Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília/DF, 07 fev. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.526, de 19 de junho de 2007. **DJE – Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília/DF, 07 ago. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. **DJE – Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília/DF, 30 out. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. **DJE – Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília/DF, 08 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 98090/SP, Brasília, DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 01 ago. 2017. **DJE – Diário de justiça eletrônico**, 04 set. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 10520/MG, Brasília, DF, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 15 ago. 2017. **DJE – Diário de justiça eletrônico**, 23 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso em Mandado de Segurança nº 5390/RJ, Brasília, DF, Rel. Min. João Otávio De Noronha, j. 29 abr. 2014. **DJE – Diário de justiça eletrônico**, 29 mai. 2014.

BRINKS, Daniel M.; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: The new foundations of constitutional justice. **International Journal of Constitutional Law**, v. 15, n. 2, p. 296-331, 2017.

BURATTI, Andrea. Constitutionalism in the Age of Democratization. In: **Western Constitutionalism**. Springer, Cham, 2019. p. 91-114.

CANELA JÚNIOR. O. O controle jurisdicional do processo político no Brasil. **Paraná Eleitoral**, v. 1 n. 2. p 183-1983, 2012.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Edipro, 2010.

_____. **Inelegibilidades no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2003.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 23, p. 127-139, nov. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000200011>.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do Direito Eleitoral**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Economia no Judiciário: As Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos Partidos Políticos**. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Brasília, 1993.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito eleitoral brasileiro: o ministério público eleitoral, as eleições em face da Lei 9.504/97**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. P.1003-1007.

CERQUEIRA, Camila Albuquerque; CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito Eleitoral - 2ª Ed.**, Col. Esquemático. São Paulo: Saraiva, 2012

CHACON, V. **A República de Weimar e a República de Bonn**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1975.

COELHO, Margarete de Castro. A democracia na encruzilhada: reflexões acerca da legitimidade democrática da justiça eleitoral para a cassação de mandatos eletivos no Brasil. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3802>. Acesso em: 21 dez. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2014**. Brasília: CNJ, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2017**. Brasília: CNJ, 2018.

CORWIN, Edward. **The Constitution of the United States of America _ Analysis and Interpretation**. US Government Printing Office, 1953.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COSTA, T. C. Justiça Eleitoral e sua competência normativa. **Paraná Eleitoral** v. 2 p. 99-114, 2013.

COTTA, Maurizio; DELLA PORTA, Donatella; MORLINO, Leonardo. **Scienza Politica**. Bologna: Il Mulino, 2001.

COVER, Robert M. The origins of judicial activism in the protection of minorities. **Yale LJ**, v. 91, p. 1287, 1982.

CRESPO, Ralph Andre. **"Eleições Suplementares no Brasil: Os Casos Decorrentes das Anulações dos Pleitos de 2012"**. Dissertação de Mestrado em SOCIOLOGIA POLÍTICA. UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO, 2017.

CRESPO, Ralph; PEIXOTO, Vitor. Eleições Suplementares nos Municípios Brasileiros: Os Casos nas Eleições De 2012. **CSONline-REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, n. 27, 2018.

DAVIS, Michael H. A Government of Judges: An Historical Re-View. **The American Journal of Comparative Law**, v. 35, n. 3, p. 559-580, Oxford University Press, 1987.

DE CASTRO, Edson Rezende. **Curso de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e inelegibilidades**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

_____. Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais. **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 19, n. 1, p. 11-28, 2015.

DEL RÍO, Andrés *et al.* Direitos sociais, políticas públicas e poder judiciário: desafios e obstáculos. *In*: DEL RÍO, Andrés (Org.); MARTON, Silmara Lúcia (Org.). **Os desafios das políticas públicas no Brasil: um olhar interdisciplinar**. Curitiba: Editora CRV, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O que sobrou da discricionariedade administrativa? Reflexões sobre o controle da administração e a judicialização das políticas públicas. *In*: MARRARA, Thiago (coord.); GONZÁLEZ, Jorge Agudo (Coord.). **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

DIRKSEN, Everett McKinley. The Supreme Court and the People. **Michigan Law Review**, v. 66, n. 5 (mar. 1968), p. 837-874.

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. ISSN 2237-4418**, v. 27, n. 2, 2012.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14th ed. One Lake: Pearson, 2013.

CERVI, Emerson Urizzi. Comportamento eleitoral volátil e reeleição: as vitórias de Jaime Lerner no Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, n. 19, 2002.

FALCONE, G. The prohibition of commentaries to the Digest and the antecessorial literature. **Subseciva Groningana**, v. 9, p. 1-36, 2014.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. **Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, The Law of Politics, pp. 41-68, 2002

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988. Judicialização da política e politização da justiça. *Revista de Direito Administrativo*, n. 198, p. 1-17 (out/dez), 1994.

FOUCALT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2010.

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

GALLOWAY JR, Russell W. The Vinson Court: Polarization (1946-1949) and Conservative Dominance (1949-1953). **Santa Clara L. Rev.**, v. 22, p. 375, 1982.

GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas**. Justiça e democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GARCIA, Bruno Souza. **Eleições Suplementares para Prefeito (2013-2015):** do perfil socioeconômico dos municípios ao comportamento eleitoral e partidário. 2016. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016. Disponível em <https://wp.ufpel.edu.br/ppgcienciapolitica/files/2016/07/Bruno-Souza-Garcia-2016.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2017.

GARCIA, Émerson. **Abuso de poder nas eleições** – meios de coibição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017. (Edição Digital)

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 99-118, jan.-abr. 2017

GUARNIERI, Carlo; PEDERZOLI, Patrizia. **Il sistema giudiziario**. Bologna: Il Mulino, 2017.

GUERRA, Camila et al. **Afronta ao princípio republicano e o prefeito itinerante: um olhar sobre o caso Dário Berger**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **The theory of communicative action**. A critique of functionalist reason, v. 2. Boston: Beacon Press Books, 1986.

HAMLIN, Rebecca; KAWAR, Leila; SALA, Gemma. The Judicialization of Politics: An Essentially Contested Concept. Paper presented at the Five College Faculty Seminar in Legal Studies, Amherst, MA, October 15, 2015. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/55408012/Hamlin_Kawar_Sala_Judicialization_Five_College_Faculty_Seminar_in_Legal_Studies_Oct_2015.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1550421333&Signature=5E5BCnPt65L9yeSf4YKEo5tWow%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_Judicialization_of_Politics_An_Essen.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

HE, Xin. Judicial innovation and local politics: Judicialization of administrative governance in East China. **The China Journal**, n. 69, p. 20-42, 2013.

HIRSCHL, Ran. Juristocracy - Political, not Juridical. **The Good Society**, v. 13, n. 3, p. 6-11, 2004.

_____. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. **Fordham L. Rev.**, v. 75, p. 721, 2006.

_____. **Towards juristocracy**. The origins and consequences of the new constitucionalism. Massachusetts: Harvard University Press, 2007.

HOLDSWORTH, William Searle. **A history of English law**. London: Methuen, 1922.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Ática, 1994.

HUYCKE, Edward. Francis Bacon. **Can. B. Rev.**, v. 4, p. 625, 1926.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativa da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

JUNIOR, Amandino Teixeira Nunes. Ativismo judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 201, p. 97-128, 2014.

KAPISZEWSKI, Diana, et al. **Consequential courts: judicial roles in global perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013

KELSEN, Hans. Judicial review of legislation: a comparative study of the Austrian and the American constitution. **The Journal of Politics**, v. 4, n. 2, p. 183-200, 1942.

KMIEC, Keenan D. The origin and current meanings of judicial activism. *Calif. L. Rev.*, v. 92, p. 1441, 2004.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. London: Pearson, 2014.

KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de ciências sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

_____. Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica. In: KINZO, Maria D'Alva G. (Org.); BRAGA, Maria do Socorro S. (Org.). **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007. p. 139-158.

KITCHIN, William. Legal Reform and the Expansion of Judicial Power in Russia. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn (Ed.). **The global expansion of judicial power**. NYU Press, 1995.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARATTO, Márcia. Sobre o judiciário e a judicialização. **Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas**, v. 4, n. 2, p. 17-52, 2011.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos estudos CEBRAP**, n. 96, p. 69-85, 2013.

LAMBERT, Edouard. **Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis, l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois**. Paris: Marcel Giard, 1921.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1975.

LEMPEREUR, Alain. Logic or rhetoric in law?. **Argumentation**, v. 5, n. 3, p. 283-297, 1991.

LIMA, Jairo Néia; BEÇAK, Rubens. Judicialização da “Mega Política”: Um Estudo de Caso a Partir do Alcance Normativo da Consulta Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, v. 2, n. 2, p. 1130-1146, 2016.

LYNCH Christian Edward Cyril. Cultura política brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 36, 2017a.

LYNCH Christian Edward Cyril. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciarista”. **Revista Insight Inteligência**, ano XX, n. 79, 2017b.

LOEWENSTEIN, Karl. Reflections on the value of constitutions in our revolutionary age. **Constitutions and constitutional trends since World War II**, 2nd ed, v. 2, p. 203-206. New York: New York University Press, 1955.

_____. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editora Ariel, 1979.

MADISON, J. et al. **The Federalist Papers**, Middlesex: Penguin, 1987.

MANDEL, Michael. A brief history of the new constitutionalism, or “how we changed everything so that everything would remain the same”. **Israel Law Review**, v. 32, n. 2, p. 250-300, 1998.

MARCHETTI, Vitor. O Controle Constitucional da Atividade Legislativa do Executivo: Brasil e Argentina comparados. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p. 56-79. 2004.

_____. Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 4, 2008.

_____. **Justiça e competição eleitoral**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

_____.; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 15, n. 2, p. 422-450, out. 2015. ISSN 1807-0191. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641337/8847>. Acesso em: 08 fev. 2018.

MATSUDAIRA, Tokujin. Judicialization of politics and the Japanese Supreme Court. **Wash. UL Rev.**, v. 88, p. 1559, 2010.

MAZMANYAN, Armen. Judicialization of politics: The post-Soviet way. **International Journal of Constitutional Law**, v. 13, n. 1, p. 200-218, 2015.

MCCARGO, Duncan. Competing notions of judicialization in Thailand. **Contemporary Southeast Asia: a journal of international and strategic affairs**, v. 36, n. 3, p. 417-441, 2014.

MCCLOSKEY, Robert G.; LEVINSON, Sanford. **The American supreme court**. University of Chicago Press, 1960.

MCILWAIN, Charles Howard. **Constitutionalism: ancient and modern**. New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 1940.

MONTESQUIEU, Baron de; DE SECONDAT, Charles. Book XIX. **The Spirit of Laws**. Thomas Nugent, 1914.

MOURA, RAPHAEL SOARES DE. **ELEIÇÕES 2.0: O USO DAS REDES SOCIAIS DIGITAIS DURANTE AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES AO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS**'. Dissertação de Mestrado em PSICOLOGIA. Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance—introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

NETO, Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. 2 ed. Salvador: Juspodium, 2013.

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

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos** – elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2000.

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

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3, 2005.

OLIVEIRA, Geovane Pedro et al. **O protagonismo do Tribunal Superior Eleitoral e o seu impacto na relação de accountability entre Legislativo e Judiciário**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal São Carlos, 2018. Disponível em https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/10398/OLIVEIRA_Geovane_2018.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 17 fev. 2019.

OXFORD ENGLISH DICTIONARY. 2nd ed. Prepared by J. A. Simpson and E. S. C. Weiner, Vol. 8. Oxford: Clarendon Press, 1989.

PAINE, Thomas. **The Rights of Man**. London: W. T. Sherwin, 1817.

PARANHOS, Ranulfo; NASCIMENTO, Wilber; DIAS, Ana Carolina A.; CARVALHO, Roberta B.; NETO, José Mário W. G. O que é que a Judicialização Eleitoral tem? **Cadernos Adenauer XV**, n. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

PAULSEN, Monrad G. The Persistence of Substantive Due Process in the States. **34 Minnesota Law Review 91 (1950)**, 1950.

PELLET, Alain. The normative dilemma: Will and consent in International law-making. **Aust. YBIL**, v. 12, p. 22, 1988.

PILDES, Richard H. The constitutionalization of democratic politics. **Harv. L. Rev.**, v. 118, p. 29, 2004.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação?: Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Da Colônia à Quinta República. V. 1. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.

PRITCHETT, C. Herman. VI. The Roosevelt Court: Votes and Values. **American Political Science Review**, v. 42, n. 1, p. 53-67, 1948.

REALE, Miguel. **Pluralismo e Liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1998.

REICH, Arie. From diplomacy to law: the juridicization of international trade relations. **Nw. J. Int'l L. & Bus.**, v. 17, p. 775, 1996.

RIBEIRO, Fávila. **Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral**. No caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998

RIBEIRO, Hércio. **Justiça e Democracia. Porto Alegre: Síntese, 2001.**

RODRIGUES, Fernando. Márton Reis, juiz da Ficha Limpa, será o advogado da Rede, de Marina Silva. **UOL notícias**. São Paulo, 25 abr. 2016. Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/04/25/marlon-reis-juiz-da-ficha-limpa-sera-o-advogado-da-rede-de-marina-silva/>. Acesso em: 11 fev. 2018.

ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (Ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ROULAND, Norbert. **Legal anthropology**. London: The Athlone Press, 1994.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Compra de votos – Análise à luz dos princípios democráticos**. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2007.

SANTOS, Boaventura Souza; LEITÃO MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 29-61, 1996.

SARTORI, Giovanni. **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes**. New York: New York University Press, 1994.

SANTOS, Fabrício Veiga dos. A inelegibilidade reflexa do cônjuge nas eleições municipais. **Resenha Eleitoral**. n.1. jan-jun/2012.

SEABRA, Antonio Luiz Bandeira. **Ficha Limpa e Inelegibilidades: Direito Público na Prática**. Campinas: Edição do Autor, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHAPIRO, Martin. Political Jurisprudence. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On Law, Politics, and Judicialization**. Oxford: Oxford University Press, [1963] 2002.

_____. The Success of Judicial Review and Democracy. In: SHAPIRO, Martin; SWEET, Alec Stone. **On Law, Politics, and Judicialization**. Oxford: Oxford University Press, [1999] 2002.

SHIRADO, N. A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros. **TRE-PR Revista Paraná Eleitoral** – n° 067, p. 1-24, 2008.

_____. Ética da legalidade & judicialização da política no estudo da vida pregressa e da moralidade para o exercício de mandato eletivo. **TRE-PR Revista Paraná Eleitoral** – n° 071, p. 1-19, 2009.

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (Ed.). **The judicialization of politics in Latin America**. New York: Springer, 2016.

SILVA, Alessandra Macedo da; NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar Nogueira. Da interpretação conforme à Constituição como instrumento de garantia da legitimidade do *parquet* após a minirreforma eleitoral de 2009. **Revista de Julgados do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso**. v.5, p. – 79-88, Cuiabá, 2008/2009.

SILVA, Carlos Augusto. **O processo civil como estratégia de poder: reflexo da judicialização da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Conduta vedada e abuso de poder: como lidar com o nexo de causalidade em ato praticado por terceiro. **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 29-42, nov. 2017.

SOUZA, Adrianna Belli Pereira de. **O Artigo 41-A da lei 9.504/97: inconstitucionalidade formal, agressão às regras constitucionais materiais e processuais e às garantias fundamentais do jurisdicionado!**. 2003. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

SOUZA SANTOS, Boaventura; LEITÃO MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 29-61, 1996.

STEIBEL, Fabro. Direito de resposta e judicialização da política na propaganda política brasileira. **Rastros-Revista do Núcleo de Estudos de Comunicação. Ano VIII**, n. 52, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**. Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SWEET, Alec Stone. **Governing with judges: constitutional politics in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TAVILLA, Elio. Sovranità e leggi fondamentali: alla ricerca di una dimensione costituzionale nell'Europa moderna (secc. XV-XVIII). **Journal of Constitutional History/Giornale di Storia Costituzionale**, n. 25, 2013.

TAYLOR, Matthew M. Veto and voice in the courts: policy implications of institutional design in the Brazilian judiciary. **Comparative Politics**, p. 337-355, 2006.

_____. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS-Revista de ciências sociais**, v. 50, n. 2, 2007.

TECH LAW JOURNAL. **Definition of bills of attainder**. Disponível em: <http://www.techlawjournal.com/glossary/legal/attainder.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

TEIXEIRA, Ariosto. **A judicialização da política no Brasil (1990-1996)**. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Brasília, dezembro de 1997.

TOCQUEVILLE, A. de. **Democracy in America**. New York: Doubleday, 1969.

THOMAS, Cheryl A. The Attempt to Institute Judicial Review in the Former USSR. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn (Ed.). **The global expansion of judicial power**. NYU Press, 1995.

UPRIMNY, Rodrigo. La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. **Justicia, política y derechos en América Latina**, 2007.

UEMA, Jean Keiji. Processo de impeachment é julgamento político com balizas jurídicas. **Revista Consultor Jurídico**. 19 abr. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-19/jean-uema-impeachment-julgamento-politico-balizas-juridicas>. Acesso em: 17 fev. 2019.

VALLINDER, Torbjorn. When the Courts Go Marching. In: VALLINDER, Torbjorn; Tate, C. Neal. **The global expansion of judicial power: the judicialization of politics**. New York: New York University, 1995.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 389-406, jul. 2008. ISSN 2317-6172. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35157/33962>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo. **Escritos (Fundação Casa de Rui Barbosa)**, v. 3, p. 215-265, 2009.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

ZALAMENA, Juliana Costa Meinerz. **Judicialização, competição política local e eleições municipais no Rio Grande do Sul**. 2013. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/104872>. Acesso em: 21 dez. 2017.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 102, p. 255-290, 2011.

ZILIO, Rodrigo Lopes. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.