



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA

Hugo Coimbra Machado

Judicialização da competição política: os pedidos de cassação de prefeitos no
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.

Florianópolis

2021

Hugo Coimbra Machado

**Judicialização da competição política: os pedidos de cassação de prefeitos no
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia e Ciência Política da Universidade
Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de
Mestre em Sociologia e Ciência Política (área de
concentração Ciência Política)
Orientador: Prof. Luís Felipe Guedes da Graça, Dr.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra

Machado, Hugo Coimbra

Judicialização da competição política : os pedidos de cassação de prefeitos no Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina / Hugo Coimbra Machado ; orientador, Luís Felipe Guedes Da Graça, 2021.

116 p

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Sociologia e Ciência Política. 2. Judicialização de eleições municipais. 3. Justiça Eleitoral. 4. Competição Política. I. Da Graça, Luís Felipe Guedes. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. III. Título.

Hugo Coimbra Machado

Judicialização da competição política: os pedidos de cassação de prefeitos no
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Luís Felipe Guedes da Graça, Dr.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luciano Da Ros, Dr.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFRGS

Prof. Tiago Daher Padovezi Borges, Dr.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política - UFSC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Sociologia e Ciência Política.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Luís Felipe Guedes da Graça, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2021.

Este trabalho é dedicado aos meus colegas de classe, professores, amigos, e à toda minha família.

AGRADECIMENTOS

Sou grato a muita gente pelo tempo que passei escrevendo esta dissertação. Aos servidores do TRE-SC que colaboraram com a pesquisa, meu muito obrigado. Agradeço demais ao Luís Felipe, que teve paciência e segurança pra me deixar tranquilo, mesmo nos momentos mais turbulentos. Agradeço a CAPES por financiar a pesquisa, oportunidade que cada vez menos gente tem. Nem todos podem contar com uma família como a minha. Meus pais, Luiz e Carolina, e meus avós, Jarbas e Sylvia, deram não só apoio emocional, mas funcionaram como verdadeiros agentes financiadores neste último ano. Agradeço por terem confiado em mim e me permitido seguir em frente. Sem vocês, isso não teria sido possível. Minha querida esposa, Amanda, esteve comigo em todos os momentos e também carregou esse fardo. Sem ela, eu não teria conseguido. Muito obrigado, meu amor. Também tive ajuda dos meus tios, do apoio financeiro ao moral, e irmãos, Camila e Pedro, amigos pra vida toda. Todos os professores do PPGSP foram excelentes e me ajudaram em cada etapa do processo. Quero agradecer de forma especial aos professores Luciano Da Ros e Scott Desposato, que me ajudaram muito nesse processo e me fizeram entender melhor o mundo da pesquisa. Tenho orgulho e gratidão pelos meus colegas de mestrado, ótimos amigos que eu admiro muito. Destaco aqui a Andressa, as Marinas (Chebly e Scapini), Fafá, Camila, Osmar e Luiza. Vocês também foram essenciais nesse processo. Meus amigos de fora, Tom, Zé, Hygor, Mari, Dudu. Sem os pequenos momentos de felicidade com vocês, teria sido muito mais difícil. Obrigado também. O caminho foi tortuoso, mas o mestrado me abriu portas que eu pensava já fechadas. Finalmente encontrei meu caminho, e por isso sou grato. A todos os envolvidos nessa história, mesmo os que não estão mencionados aqui de forma explícita, sintam-se abraçados e amados. Obrigado!

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar as preferências e estratégias dos atores institucionais envolvidos nas ações eleitorais que poderiam ter gerado a cassação de candidatos a prefeito. Os atores institucionais são os Políticos (candidatos, partidos e coligações), o Ministério Público, e a Justiça Eleitoral. Além do impacto político dessas ações eleitorais, que podem alterar o cenário de competição política local por anos, esta análise empírica se justifica com o motivo de contribuir com a literatura teórica do neoinstitucionalismo e os estudos da corrente na Ciência Política dedicada ao tema da judicialização da política. Os pedidos de cassação de candidatos a prefeito na Justiça Eleitoral fornecem um recorte analiticamente útil para melhor entender: i) as preferências e estratégias dos atores envolvidos ii) como decidem os Tribunais Regionais Eleitorais e por quê. A teoria-base que orienta esta análise é adaptada de outras análises no campo de *judicial politics* que analisaram o acionamento de instituições de justiça em disputas envolvendo políticas públicas. As principais expectativas teóricas para os três atores envolvidos na disputa são: i) Atores Políticos pedem a cassação de candidatos a prefeito com mais frequência em ambientes políticos mais competitivos; ii) o Ministério Público pede a cassação de candidatos a prefeito com mais frequência em ambientes políticos menos competitivos; iii) o TRE-SC é uma corte de baixa funcionalidade, alto impacto e seus juízes têm incentivos para decidir de forma conservadora. Em larga medida, os dados analisados corroboram as hipóteses de pesquisa e indicam que a lógica de ativação da Justiça Eleitoral é diferenciada de acordo com os atores envolvidos na disputa. Da mesma forma, a análise das decisões demonstra uma corte cautelosa e relutante a alterar o *status quo* eleitoral nesses casos. Para testar as hipóteses, utilizou-se uma base de dados contendo todos os acórdãos decididos pelo TRE-SC que poderiam ter levado à cassação de candidatos a prefeito nas eleições de 2016. Além dos casos judiciais e suas características institucionais, são utilizados dados demográficos, socioeconômicos e eleitorais na investigação. A metodologia é dedutiva e se utiliza de estratégias básicas como a subclassificação e controle de variáveis, a apresentação de visualizações, comparação de estatísticas descritivas e, onde cabível, testes estatísticos.

Palavras-chave: Judicialização. Competição Política. Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the preferences and strategies of institutional actors involved in electoral lawsuits that could have generated the deposition of candidates for mayoral posts. The institutional actors are the Political (candidates, parties and coalitions), the Public Ministry (*Ministério Público*), and the Electoral Justice. In addition to the political impact of these electoral suits, which can change the scenario of local political competition for years, this empirical analysis is justified for the reason that it contributes to the theoretical literature of neoinstitutionalism and current studies in Political Science dedicated to the theme of the judicialization of politics. The suits asking for the deposition of mayoral candidates in the Electoral Court provide an analytically useful perspective to better understand: i) the preferences and strategies of the actors involved ii) how the Regional Electoral Courts decide and why. The basic theory that guides this analysis is adapted from other analyzes in the field of judicial politics that analyzed the activation of justice institutions in disputes involving public policies. The main theoretical expectations for the three actors involved in the dispute are: i) Political Actors call for the removal of mayoral candidates more frequently in more competitive political environments; ii) the Public Ministry calls for the removal of mayoral candidates more frequently in less competitive political environments; iii) TRE-SC is a low-functionality, high-impact court and its judges have incentives to rule conservatively. To a large extent, the data analyzed corroborate the research hypotheses and indicate that the activation logic of the Electoral Justice is differentiated according to the actors involved in the dispute. Likewise, the analysis of the decisions demonstrates a court that is cautious and reluctant to alter the electoral status quo in these cases. To test the hypotheses, we used a database containing all suits decided by the TRE-SC that could have led to the deposition of mayoral candidates following the 2016 elections. In addition to the court cases and their institutional characteristics, demographic, socioeconomic and electoral data are used in the investigation. The methodology is deductive and uses basic strategies such as the subclassification and control of variables, data visualization, comparison of descriptive statistics and, where applicable, statistical tests.

Keywords: Judicialization. Political Competition. Electoral Justice.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de porte populacional dos municípios catarinenses	50
Figura 2 – Mapa de urbanização dos municípios catarinenses	52
Figura 3 – Mapa de judicialização das eleições para prefeito de 2016	54
Figura 4 – Partido do candidato mais votado por município em 2016	79
Figura 5 – Partido do candidato réu por município em 2016	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porte populacional dos municípios catarinenses	49
Gráfico 2 – Distribuição do PIB per capita dos municípios catarinenses por grupo.....	66
Gráfico 3 – Proporção de transferências externas recebidas pelos municípios catarinenses por grupo	67
Gráfico 4 – Proporção de servidores estatutários dos municípios catarinenses por grupo	68
Gráfico 5 – Distribuição do IVS dos municípios catarinenses por grupo	69
Gráfico 6 – Distribuição do IFDM dos municípios catarinenses por grupo	69
Gráfico 7 – Distribuição do PIB per capita dos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor	70
Gráfico 8 – Proporção de transferências externas recebidas pelos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor	72
Gráfico 9 – Proporção de servidores estatutários nos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor	72
Gráfico 10 – Distribuição do IVS nos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor	73
Gráfico 11 – Distribuição do IFDM nos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor	73
Gráfico 12 – Variação no Índice de Força Política Municipal (IFPM) dos partidos em Santa Catarina (2000-2016)	76
Gráfico 13 – Média de gastos totais de campanha declarados pelos candidatos a prefeitos por município	86
Gráfico 14 – Média de gastos totais de campanha declarados pelos candidatos a prefeitos em municípios judicializados	87
Gráfico 15 – Diferença percentual entre o primeiro e segundo colocado nas eleições de municípios médios e grandes por grupo	89
Gráfico 16 – Diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições dos municípios por porte e autor	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos municípios catarinenses por porte.....	49
Tabela 2 – Número de municípios por porte em cada mesorregião de Santa Catarina.....	51
Tabela 3 – Número de municípios por nível de urbanização em cada mesorregião de Santa Catarina.....	52
Tabela 4 – Número de municípios por nível de urbanização e porte	53
Tabela 5 – Número de municípios por grupo (judicializado ou não) e porte.....	54
Tabela 6 – Tipo de autor da ação e porte dos municípios	56
Tabela 7 – Nível de urbanização e judicialização das eleições	56
Tabela 8 – Nível de urbanização dos municípios pelo tipo de autor da ação.....	57
Tabela 9 – Porte dos municípios pelo objeto da ação (compra de votos ou não).....	58
Tabela 10 – Nível de urbanização dos municípios pelo objeto da ação (compra de votos ou não).....	59
Tabela 11 – Tipo de autor pelo objeto da ação (compra de votos ou não).....	60
Tabela 12 – Objeto das ações propostas por Atores Políticos (compra de votos ou não) pelo nível de urbanização	59
Tabela 13 – Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses (2016)	63
Tabela 14 – Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses com mais de 5000 habitantes.....	63
Tabela 15 – Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses judicializados..	64
Tabela 16 – Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses não judicializados	65
Tabela 17 – Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses com eleições judicializadas – Atores Políticos.....	70
Tabela 18 – Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses com eleições judicializadas – MP	70
Tabela 19 – Número de candidatos em 1º e 2º lugar por Partido	78
Tabela 20 – Número de candidatos em 1º e 2º lugar por Partido em municípios com mais de 5000 habitantes.....	79

Tabela 21 – Candidatos mais votados por partido e porte nas eleições municipais	79
Tabela 22 – Candidatos mais votados por partido e mesorregião nas eleições municipais	80
Tabela 23 – Partido do candidato réu nas eleições judicializadas	82
Tabela 24 – Partido do candidato autor nas eleições judicializadas por Atores Políticos.....	83
Tabela 25 – Partido do candidato réu nas eleições judicializadas pelo MP	84
Tabela 26 – Estatísticas descritivas gerais sobre gastos declarados pelos candidatos a prefeito por grupo	88
Tabela 27 – Estatísticas descritivas gerais sobre gastos declarados pelos candidatos a prefeito por tipo de autor.....	88
Tabela 28 – Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados	89
Tabela 29 – Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados nos municípios médios e grandes	90
Tabela 30 – Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados por tipo de autor.....	91
Tabela 31 – Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados nos municípios médios e grandes por tipo de autor.....	92
Tabela 32 – Número de candidatos à reeleição nas eleições municipais de Santa Catarina	92
Tabela 33 – Candidatos à reeleição entre os réus no TRE-SC	93
Tabela 34 – Candidatos eleitos entre os réus no TRE-SC	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

TRE-SC – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

JE – Justiça Eleitoral

MP – Ministério Público

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO E COMPARAÇÃO INTERNACIONAL...	28
3	DESENHO INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL NA HISTÓRIA DA REPÚBLICA	36
4	VARIÁVEIS POPULACIONAIS E OS PEDIDOS DE CASSAÇÃO DE PREFEITOS NO TRE-SC	46
5	DADOS SOCIOECONÔMICOS E ESTRATÉGIAS DE JUDICIALIZAÇÃO 61	
6	COMPETITIVIDADE ELEITORAL E JUDICIALIZAÇÃO	74
7	DECISÕES JUDICIAIS: BAIXA FUNCIONALIDADE, ALTO IMPACTO E CAUTELA DECISÓRIA	93
8	CONCLUSÃO.....	98
	REFERÊNCIAS.....	100

1 INTRODUÇÃO

A cada ciclo eleitoral no Brasil, centenas de resultados eleitorais são contestados na justiça. As eleições em si – da votação à contagem – raramente são objeto de disputa: costuma estar em jogo a legalidade das candidaturas e dos atos praticados em campanha. O Ministério Público e os próprios envolvidos no jogo político – candidatos, partidos, coligações – são, no palco da Justiça Eleitoral (JE), os grandes protagonistas destas disputas. Com uma legislação ampla à sua disposição, que regula desde atos como o tamanho de peças publicitárias até os casos de compra de votos e abuso de poder, a Justiça Eleitoral pode ser acionada sem custas judiciais¹ para questionar cada detalhe da campanha ou das candidaturas dos envolvidos na competição política. O impacto dessas ações varia na mesma medida: as punições incluem, em nível mais baixo, multas, ordens de retirada de anúncios ou concessão de direito de resposta ao candidato ofendido; em seu patamar mais grave, a JE pode determinar a cassação de mandatos e o indeferimento de registros de candidatura², resultando na anulação de eleições Brasil afora. Decisões desse tipo têm ainda efeitos duradouros: a punição por casos mais graves pode levar à inelegibilidade dos candidatos punidos por 8 anos, o que pode alterar de forma significativa os cenários de competição política nas localidades atingidas. Candidatos muitas vezes recentemente eleitos se veem impedidos de disputar eleições por pelo menos dois ciclos eleitorais, período longo o suficiente para outros candidatos e partidos ocuparem esses espaços.

Além de seus impactos políticos concretos, de um ponto de vista institucional, a Justiça Eleitoral é um espaço privilegiado para observar a interação entre três grupos que frequentemente se encontram em lados opostos na República pós-88: os Atores Políticos³, o Ministério Público, e o Judiciário. Operações policiais e denúncias contra políticos e partidos se tornaram parte habitual do nosso cenário institucional. Seus casos mais famosos, como a operação Lava Jato, deram notoriedade ao processo de politização de casos judiciais, mas a relação entre justiça e política vai além da esfera criminal. O que ocorre, então, quando estes

¹ Termo do direito que se refere às despesas administrativas que devem ser pagas para acionar a justiça em determinados casos. Na Justiça Civil, por exemplo, exceto nos casos de hipossuficiência ou responsabilidade parcial, a parte derrotada na ação deve pagar essas despesas.

² Os efeitos práticos são os mesmos da cassação de mandato, porém ocorreria em fase anterior à posse no cargo.

³ O termo será usado neste trabalho para se referir ao grupo mais amplo que inclui candidatos a cargos eletivos, ocupantes de cargos eletivos, partidos políticos e coligações eleitorais.

atores se confrontam num sistema judicial cujas ações possuem um conteúdo político intrínseco e relação estreita com o princípio da soberania popular? As ações judiciais aqui analisadas, tipicamente ajuizadas a pouco tempo ou logo depois das eleições, poderiam, se deferidas⁴, anular os resultados eleitorais obtidos nas urnas. Fornecem, assim, uma visão de um dos poucos espaços institucionais em que podemos ver atores como os Partidos Políticos e o MP agindo para requisitar o controle judicial sobre campanhas políticas e, por consequência, sobre a soberania popular para escolher representantes políticos. Nesse jogo, Partidos e MP são a um só tempo investigadores e denunciadores. Embora atuem sob a orientação dos mesmos dispositivos legais⁵, espera-se que suas preferências e estratégias de acionamento sejam distintas. Os candidatos podem se encontrar ora na ofensiva, ora na defensiva e seu cálculo de custos e benefícios é muito claro: o candidato/partido/coligação autor da ação se beneficia diretamente com a cassação de seu adversário⁶ e tem interesses privados na resolução da disputa, exercendo uma espécie de *accountability* legal⁷ com consequências administrativas⁸, mas motivações e benefícios de acionamento de caráter civil/privado⁹. Já o MP atua como fiscal legal e independente, em defesa de interesses coletivos, em tese alheio à dinâmica de competição de seus pares políticos e sem benefícios privados diretos para seus membros nos casos de vitória judicial. O tipo de *accountability* legal exercido por órgãos persecutórios na esfera eleitoral seria, assim, mais próximo do

⁴ Termo jurídico que indica a aceitação do juiz de determinado pedido feito pela parte. Nesse caso, uma ação é deferida quando o juiz entende ser correto, nos termos do pedido do autor da ação, cassar a candidatura, o diploma ou o mandato do candidato réu.

⁵ As ações eleitorais disponíveis para requerer judicialmente a cassação de candidato são as mesmas para MP e Atores Políticos.

⁶ É importante notar que embora haja uma clara vantagem para as forças políticas vitoriosas, a cassação não implica que o segundo colocado, tipicamente o candidato que aciona a Justiça, assumirá o cargo no lugar do candidato excluído. Nesses casos, como a maioria dos votos é declarada nula, deve-se realizar uma eleição suplementar. Nessas eleições, nem sempre o candidato autor da ação é escolhido pelo povo. Em alguns casos, como veremos a seguir, o grupo do candidato cassado (normalmente na pessoa de seu vice) consegue se eleger mesmo com a condenação anterior da chapa.

⁷ Segundo Da Ros (2019, p. 1253), *accountability* legal é “a aplicação, realizada por agentes estatais investidos em tais poderes, de uma punição prevista em lei a um agente que adotou uma conduta considerada ilegal no exercício de suas funções.”

⁸ Considero aqui sanções eleitorais como sanções de caráter administrativo, por sua vez definidas como “sanções estabelecidas em lei por órgãos internos e externos de controle da administração pública” (DA ROS, 2019, p. 1256). Ainda que não seja especificamente um órgão de controle como os Tribunais de Conta ou as Controladorias, a Justiça Eleitoral é um órgão de controle eleitoral e suas sanções têm validade interna para impedir o registro ou diplomação de candidatos, atos de natureza semelhante àqueles sancionados na esfera administrativa, como a remoção de cargos ou invalidação de nomeações.

⁹ “A *accountability* legal civil diz respeito à imposição de sanções de natureza civil pelo Poder Judiciário que, para tanto, requer o seu acionamento por outros agentes ou órgãos, tais como os representantes legais dos órgãos públicos que incorreram em prejuízo ou danos como resultado das práticas corruptas”. (DA ROS, 2019, p. 1257)

controle administrativo clássico, feito por agentes públicos sobre agentes públicos¹⁰. Diante deste quadro, que padrões de acionamento e *accountability* podemos esperar destes atores? Além disso, como se comportam os juízes dos tribunais eleitorais diante dos diferentes incentivos de judicialização destes atores?

De uma perspectiva teórica mais geral, esta pesquisa dialoga com a corrente teórica do neoinstitucionalismo para responder estas perguntas. Diverso nos seus enfoques, em geral o neoinstitucionalismo na Ciência Política parte da premissa de que instituições são fatores essenciais para explicar os resultados sociais produzidos pelos regimes políticos. Instituições são quadros normativos, formais ou informais, que informam e condicionam a estrutura de ação dos diferentes atores em seu interior (SHEPSLE, 1989). Partindo daí, o argumento teórico deste trabalho possui uma seção formulada a partir de conceitos tradicionais do institucionalismo sociológico, mas sua teoria deriva sobretudo do institucionalismo da escolha racional. Da primeira escola, diversa em suas teorias e objetos de estudo no campo do direito (FONTAINHA; DE OLIVEIRA; VERONESE, 2018), extrai o pressuposto de que variações sociais básicas afetam de forma relevante o comportamento dos atores e os resultados institucionais observados nos sistemas políticos (PUTNAM, 1966) (HUNTINGTON, 1973). Em outras palavras: variáveis exógenas às instituições – como o tamanho das cidades, seus níveis de desenvolvimento econômico, os níveis de urbanização, normas de comportamento profissional – teriam importante valor explicativo na análise de seus resultados e ações (PERES, 2008). Além disso, na seção dedicada à análise do comportamento decisório do tribunal, também é de recorte sociológico o pressuposto de que a profissionalização dos juízes é fator explicativo relevante para suas decisões (BONELLI, 2002).

Já da teoria da escolha racional, compartilha-se o pressuposto de que os atores envolvidos nos jogos institucionais possuem preferências claras e buscarão os meios racionais à sua disposição (diminuindo custos e maximizando “utilidade”) para obter os resultados que desejam (ELSTER, 1986) (OLSON, 2015) (TSEBELIS, 2002). Nesse sentido, o recorte institucionalista dessa teoria econômica propõe que as instituições, as regras acordadas previamente entre os atores, moldam e são moldadas por essas preferências. Assim, as “regras do jogo” influenciam o cálculo estratégico dos atores sociais – que possuem preferências e

¹⁰ Destaco, porém, que também há uma esfera criminal própria na Justiça Eleitoral. Nesse caso, as sanções restritivas de direitos e liberdades incluem a prisão dos condenados e só indiretamente podem levar à cassação de candidatos. O foco deste trabalho é a análise de ações eleitorais propriamente ditas, cujas sanções são relacionadas com a elegibilidade e legitimidade de ocupar cargo eleitoral dos candidatos.

resultados ideais distintos – e condicionam o universo de ações disponíveis – ou desejáveis – para avançar essas preferências. Na teoria dos atores de veto de George Tsebelis (2002), expoente dessa corrente, as instituições vigentes influenciariam o comportamento dos atores determinando, por exemplo, quem tem acesso legítimo a instrumentos legais de contestação (os *veto players*), quais espaços de contestação estão disponíveis (*veto points*) e qual o universo de resultados possíveis para determinado tipo de contestação (veto legislativo, cassação de mandato, pagamento de multa, declaração de inconstitucionalidade etc). As instituições não seriam, nesse quadro, fontes determinantes de resultados, porém a presença de regras estáveis garantiria maior previsibilidade aos conflitos e resultados sociais possíveis nos sistemas políticos.

A teoria dos atores de veto costuma ter ampla aplicação em estudos legislativos (TSEBELIS, 2000) (SANTOS; ALMEIDA; SILVA, 2019). Nesses casos, atores de veto são todos aqueles que devem concordar com determinada mudança no *status quo* legislativo para que essa de fato prospere e se estabilize. Em suma, sistemas políticos com muitos atores de veto, como os Estados Unidos, promoveriam a estabilidade legislativa; por outro lado, sistemas com um número reduzido destes atores, como os parlamentos no modelo Westminster, seriam mais permissivos a mudança e menos protetivos com o *status quo*. Fica claro, assim, que a preocupação central de Tsebelis em sua formulação era com a relação entre instituições e estabilidade dos jogos políticos. Mais recentemente, autores como Matthew Taylor (2006, 2008), Ríos-Figueroa (2007; RÍOS-FIGUEROA; TAYLOR, 2006) e Luciano Da Ros (2019) vêm aplicando o quadro teórico dos atores de veto para a análise de instituições judiciais. O objetivo dessa corrente é compreender de que forma as estratégias dos atores de veto interagem com os pontos de veto políticos disponíveis no Judiciário. Taylor e Ríos-Figueroa aplicaram a teoria adaptada para analisar quais políticas públicas são levadas para decisão judicial e o que podemos esperar do comportamento dos juízes nesses casos. Já Da Ros analisou diferentes recortes de *accountability* legal sobre casos de corrupção nas esferas administrativa, civil e penal para propor que quanto mais atores precisam ser envolvidos na ação, quanto menos definitiva for cada decisão individual (graus recursais) e quanto mais severas as sanções possíveis, menores vão ser as chances de condenação em juízo. Assim, a teoria dos atores de veto seria um quadro teórico útil para analisar por que determinadas configurações institucionais promovem estabilidade decisória enquanto outras são mais permissivas a mudanças no *status quo*. Com esse quadro, Taylor (2008, p. 4) buscou

desenvolver uma teoria para compreender “como as cortes são trazidas para o jogo político” e “como os atores políticos usam as cortes para avançar seus objetivos políticos estratégicos”. Na adaptação teórica proposta por este trabalho, o *status quo* é o resultado eleitoral obtido nas urnas. Os atores de veto se mobilizam para alterar esse *status quo* ao pedir a cassação de um candidato a prefeito (normalmente o candidato eleito).

A teoria original postula que três grupos de fatores são essenciais para determinar quais políticas públicas são contestadas judicialmente. Primeiro, a política deveria ser importante para os atores envolvidos (*Policy salience*); Segundo, o ambiente político geral (expresso em condições conjunturais e institucionais do regime) deve ser favorável (*Overall political environment*); Terceiro, o ambiente institucional judicial (*Judicial institutional environment*), expresso nas estruturas de independência, revisão judicial e a performance administrativa das cortes, influencia quem tem acesso ao judiciário e em que casos, além de estipular os resultados possíveis e as condições de atuação dos juízes.

Na adaptação deste quadro para o campo da JE, a importância política do caso (*policy salience*) passa a se referir à importância de determinada eleição para os atores envolvidos. No caso, a expectativa é de que eleições mais competitivas, em municípios maiores e mais ricos sejam mais importantes para os Atores Políticos. Para o MP, mais importante é avançar sua missão institucional e promover a moralização das eleições, cuja principal bandeira nas eleições é coibir a compra de votos. Assim, a expectativa é de que seja mais importante para o MP questionar eleições em municípios menos competitivos, menores e mais vulneráveis a casos típicos de clientelismo e corrupção eleitoral.

Já o ambiente político geral (*overall policy environment*) contribui na análise de custos e benefícios políticos dos envolvidos nas eleições eleitorais. Para os Atores Políticos, por exemplos, onde há uma margem muito grande de diferença entre eleito e autor da ação, talvez os custos do pedido judicial sejam elevados demais em relação aos possíveis benefícios. Judicializar ações contra candidatos populares pode gerar um *backlash* social e acusações de que o autor não respeita a soberania popular e tenta ganhar no “tapetão”. Para o MP, o ambiente político é fator relevante porque a colaboração interinstitucional com forças policiais, instituições de controle e mesmo com denunciadores pode ser afetada pelos níveis de pluralismo político observados nos estados. Em estados dominados por um mesmo grupo político, a ausência de pluralismo pode ser um fator inibidor ao controle (DA ROS, 2014).

Por fim, como mencionado anteriormente, o ambiente institucional judicial (*judicial institutional environment*) inclui três aspectos distintos da atividade jurisdicional: i) a estrutura de independência judicial; ii) a estrutura de revisão judicial; iii) a performance administrativa das cortes. A independência judicial é estruturada em 3 eixos: autonomia das cortes (com relação às forças políticas – diferentes níveis de autonomia orçamentária, gestão dos quadros de servidores etc.), independência externa, ou seja, capacidade de decidir sem se preocupar com interferências ou reações das demais forças políticas, e independência interna, referente à independência dos juízes de instâncias inferiores com relação aos juízes de cortes superiores. Já a estrutura de revisão judicial é aquela que estipula quem tem acesso a quais instrumentos legais, qual o nível de discricionariedade¹¹ concedido aos juízes para decidir os casos, quantos recursos estão disponíveis e quão finais são as decisões de cada instância. A expectativa teórica para este trabalho é de que tipos abertos, que concedem ampla discricionariedade aos juízes, incentivam decisões mais conservadoras na seara eleitoral, pois os juízes tendem a exigir mais provas e elevar o patamar de gravidade necessário para uma condenação, enquanto tipos fechados, com previsões específicas, são instrumentos mais prováveis para atingir um juízo condenatório. Além disso, devido aos incentivos competitivos de Atores Políticos e à maior capacidade investigativa do MP, espera-se que estes últimos sejam mais efetivos em suas ações eleitorais, enquanto os primeiros sejam recebidos com maior ceticismo pelos órgãos julgadores.

A pesquisa se insere também nos debates acadêmicos acerca da *accountability* (AVRITZER; MARONA, 2017) (O'DONNELL, 1998, 2003) (MAINWARING, 2003); (PRAÇA; TAYLOR, 2014) (NORRIS, 2014) (DA ROS, 2019) e da judicialização da política (ARANTES, 1997) (DE OLIVEIRA, 2009) (AVRITZER; MARONA, 2014) (DE CARVALHO, 2004) (CORTEZ; MARCHETTI, 2009) (ENGELMANN; BANDEIRA, 2017) (ZAULI, 2011), que tem florescido no Brasil e no mundo nas últimas décadas.

¹¹ A discricionariedade diz respeito à margem de interpretação concedida ao juiz pela lei. Tipos legais específicos dão menos margem de discricionariedade aos juízes. Por exemplo, o art. 75 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) prevê que é vedado ao candidato, nos três meses antecedentes às eleições, contratar shows artísticos pagos com recursos públicos para inaugurações. O fato punível é bem específico e não concede margem de discricionariedade para o juiz decidir. Já no caso do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, a previsão é apenas de que MP, candidatos, partido político ou coligação podem entrar com ação para apurar a ocorrência de “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”. Na sequência, o inciso XVI deste mesmo artigo estipula que o juiz deverá analisar a gravidade dos fatos para a configuração do ato abusivo. Em suma, os juízes possuem forte discricionariedade para julgar estes casos, pois há amplo espaço interpretativo para que os juízes definam o que é um ato abusivo e, fora isso, se este foi ou não grave.

Destaca-se primeiro as dimensões de *accountability* que permeiam a questão das eleições e de sua fiscalização. A definição de *accountability* política adotada neste estudo se alinha à seguinte conceitualização proposta por Mainwaring (2003, p. 7):

Delimito o conceito de *accountability* política às relações que *formalmente* concedem a determinado ator a autoridade de fiscalização e/ou sanção relativa a agentes públicos. A *accountability* política é então uma relação formalizada de fiscalização e/ou sanções de agentes públicos por outros atores. Em uma relação de *accountability* política, um agente público presta contas do exercício de seus deveres públicos a atores que formalmente (via lei) possuem a capacidade de demandar tal prestação e/ou impor sanções ao agente. Assim, meu entendimento da *accountability* política depende do fato de um ator estar formalmente autorizado ao direito de demandar respostas de um agente público ou burocracia. Quando o monitoramento de autoridades públicas se dá fora de um *framework* institucional no qual os agentes estão formalmente imbuídos com essa responsabilidade, posiciona-se fora do escopo daquilo que entendo por *accountability*.

Trata-se, no conceito operacional proposto, de uma *obrigação legal* a prestar contas e a colocar-se para avaliação daqueles que podem legalmente demandar essa obrigação e/ou impor sanções ao agente/burocracia envolvido (DA ROS, 2019). No âmbito eleitoral, essa *accountability* se dá em duas esferas: no primeiro nível, nas urnas, os cidadãos “podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O’DONNELL, 1998, p. 28). Essa modalidade de *accountability* eleitoral (MAINWARING, 2003, p. 20) exercida diretamente, está intrinsecamente ligada à própria ideia de representação: em outras palavras, ao depositar seu voto na urna, o eleitor realiza uma avaliação do candidato, sancionando ou não sua candidatura com o seu voto¹².

O segundo tipo de *accountability*, é o *intraestatal* (MAINWARING, 2003, p. 20), equivalente ao conceito de *accountability horizontal* de O’Donnell¹³ (1998, 2003) e, no caso, se efetuaria no interior da Justiça Eleitoral, considerada aqui como agente sancionador. O’Donnell (1998, p. 40) afirma que esta espécie de *accountability* implica na “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. No caso específico da Justiça Eleitoral, ressalta-se que,

¹² Mainwaring (2003, p. p. 23) aponta que a literatura apresenta inúmeras dificuldades de mensurar e afirmar a efetividade do controle exercido pelos eleitores.

¹³ Mainwaring (2003, p. 19-20) propõe uma distinção entre *accountability* eleitoral e intraestatal, enquanto O’Donnell (1998, 2003) faz a distinção entre *accountability* vertical e horizontal. As diferenças de foco se referem à carga semântica da noção de verticalidade (hierarquia) e horizontalidade (independência), às quais Mainwaring considera problemáticas.

como órgão jurisdicional, é uma instituição de ativação indireta, motivo pelo qual os resultados que saem das cortes não podem ser estudados de forma isolada das estratégias de competição política daqueles que a ativam, dos instrumentos de ativação a que tem acesso os atores autorizados e do desenho institucional que delimita os *inputs* e *outputs* possíveis (TAYLOR, 2008, p. 9).

Soma-se a esse debate sobre a Justiça Eleitoral enquanto instituição de *accountability*, o tema da judicialização da política. Em termos gerais, a literatura discute “o crescente envolvimento do Judiciário nos processos decisórios – especialmente no âmbito de conformação das políticas públicas – em democracias contemporâneas não é um fenômeno particularmente brasileiro” (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 84). Segundo Koerner (2016, p. 236), o termo *ativismo judicial* se populariza nos Estados Unidos dos anos 40, tornando-se central no debate político do país em momentos como as reformas do *New Deal*, a dessegregação das escolas e a afirmação do direito ao aborto. Desde então, “os termos fundamentais do problema já estavam postos: juízes não eleitos *versus* leis promulgadas democraticamente; julgamentos fundados em princípios ou voltados a resultados; uso estrito ou criativo dos precedentes; supremacia da democracia *versus* direitos humanos; direito *versus* política.” (KOERNER, 2016, p. 136).

Já no Brasil, a discussão encontrou amplo eco nos campos do Direito e da Ciência Política. Nesta última, o debate esteve mais concentrado nas aproximações do Judiciário com as pautas da sociedade civil (VIANNA, 1999; 2013) e, numa fase posterior, com a tensão entre as forças de controle e as forças políticas pós-Constituição de 1988 (ARANTES, 1996) (AVRITZER; MARONA, 2014, 2017). Tal tensão, amplificada com a reforma do Judiciário em 2004 e o reforço do Ministério Público e das forças de segurança, se expressa numa atuação expansiva do Judiciário no controle, e mesmo na execução, de atividades antes reservadas ao Executivo ou ao Legislativo, “permitindo assim tanto uma comunicação entre a sociedade civil e o Judiciário quanto uma forte limitação de impulsos democráticos pelo Poder Judiciário” (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 84-85).

Há também, já mais próxima ao objeto desta pesquisa, uma parte da literatura que se foca na intervenção judiciária no campo da competição política propriamente dito (MARCHETTI; CORTEZ, 2009) (GRILL; REIS, 2012) (MARCHETTI, 2014) (ZALAMENA, 2013) (NOGUEIRA, 2019). Como eixo fundamental, buscam demonstrar como a Justiça Eleitoral, com sua atuação multifacetada, se tornou um importante instrumento

não só de regulação do processo eleitoral, mas também de *accountability* legal, tomando decisões contramajoritárias importantes, principalmente nas eleições municipais. Ainda assim, com milhares de ações propostas, poucos candidatos são de fato cassados com base em pedidos feitos na Justiça Eleitoral. A maior parte dos candidatos removidos da disputa é cassado com base na Lei da Ficha Limpa¹⁴, em que se identifica uma inelegibilidade prévia e não é necessária investigação ou juízo discricionário para determinar a legalidade do pedido¹⁵. Se poucos casos de pedidos de cassação resultam em condenações, o que motivaria Atores Políticos e MP a judicializarem ações eleitorais? Quais ideias, preferências e estratégias estes atores avançam nos bancos da Justiça Eleitoral?

No sistema político brasileiro, os Atores Políticos têm acesso a vários instrumentos de acionamento judicial e muitas vezes os utilizam contra seus opositores ou políticas públicas defendidas por eles. Atuam com frequência na jurisdição eleitoral, como veremos a seguir, mas também têm um papel relevante na judicialização de políticas públicas nas cortes do país, com destaque para o uso de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no STF. Estudos anteriores demonstram que a judicialização é uma estratégia cada vez mais prevalente de oposição política na América Latina (KAPISZEWSKI, 2011; KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008). Além disso, para estes atores, uma vitória *política* não é necessariamente a mesma coisa que uma vitória *judicial*. Entre os objetivos táticos para judicializar uma questão política, podemos considerar os de: i) *Declarar* oposição a um fato político, ii) *Atrasar* a implementação de uma política desfavorável; iii) *Desacreditar* uma vitória política de seus adversários; iv) *Desfazer* uma vitória política obtendo uma vitória judicial (TAYLOR, 2008). Estudos anteriores também já demonstraram que os partidos utilizam com frequência as instituições de justiça para fazer oposição política (TAYLOR; DA ROS, 2008). Diante disso, este trabalho parte da premissa teórica de que os Atores Políticos se utilizam mais de estratégias de judicialização em ambientes mais competitivos. Do lado socioeconômico, teriam mais potencial competitivo os municípios com mais habitantes, mais

¹⁴ O artigo de Ary Nogueira (2019) demonstra que das 433 eleições municipais anuladas no Brasil entre 2004 e 2016, 24,5% o foram com base unicamente na Lei da Ficha Limpa (aplicada pela primeira vez em eleições municipais em 2012). Em 2012, 36% das eleições anuladas o foram com base nesta lei. Em 2016, o número chegou a 66%.

¹⁵ Nas eleições de 2016, de 16.568 candidatos que pediram registro para se candidatarem ao cargo de prefeito, 690 foram indeferidos, indeferidos com recurso, cassados ou cassados com recurso. Desses, 390 foram removidos com base na Lei da Ficha Limpa e 236 por ausência de requisito de registro. Em outras palavras, 91,44% dos indeferimentos/cassações de candidatos a prefeito em 2016 decorreram de ações sem investigação material de fatos, em que os juízes possuíam pouco espaço discricionário para decidir.

desenvolvidos economicamente e com mais recursos orçamentários próprios. Do ponto de vista da competição política, os municípios mais competitivos seriam aqueles disputados pelos partidos mais fortes em cada região, em que os candidatos tenham investido mais recursos e que apresentem as menores diferenças percentuais na votação.

O segundo protagonista nos pedidos de cassação eleitoral de candidatos a prefeito é o Ministério Público. O poder de denúncia criminal ainda é a característica central do MP, mas sob a ordem constitucional de 1988, os poderes constituintes optaram por expandir sua missão institucional, sua autonomia, e seus poderes (SADEK; CAVALCANTI, 2005) (ARANTES, 2005). Agora, o MP conta com membros bem-remunerados, externa e internamente independentes, e com amplo respaldo constitucional para atuar em várias frentes. O cargo mais alto da carreira, o de Procurador Geral da República (PGR), possui, entre outras atribuições, legitimidade para ingressar com ações constitucionais no STF e denunciar de forma exclusiva atos criminais praticados por políticos em cargos eletivos federais. Nos estados, os Procuradores Gerais de Justiça (PGJs) possuem funções parelhas às do PGR. São os responsáveis por ingressar com ações constitucionais nos respectivos Tribunais de Justiça e por processar os atores políticos que possuam foro privilegiado nos tribunais, como os governadores e prefeitos.

Individualmente, os promotores federais e estaduais também possuem várias aberturas institucionais para judicializar demandas em áreas tão diversas como a fiscalização ambiental, o controle das administrações governamentais, a preservação do patrimônio público e o acesso à saúde. Nessa nova ordem, a independência e a pluralidade do MP incluem desde membros afeitos a interpretações legais mais restritivas e atuação mais deferente em relação à administração pública, até membros de perfil mais ativo, dispostos a atuar contra os poderes constituídos e os interesses privados em nome de uma sociedade considerada hipossuficiente e vulnerável, necessitada, por isso mesmo, de uma instituição capaz de agir em sua defesa (ARANTES, 2005). A forte independência interna dos promotores, seja no âmbito estadual ou federal, e as diferenças em pluralismo político e capacidade administrativa nos estados são motivos para crer que as estratégias de acionamento judicial e o desempenho dos membros do Ministério Público – e das próprias instituições de justiça – sejam distintos nos estados mesmo sob arranjos institucionais (CF/88

e CONAMP¹⁶) e legais determinados em normas federais (como o código penal ou o código eleitoral) (DA ROS, 2014). Além destas características, o MP possui poucos incentivos para judicializar demandas se não for para obter uma vitória judicial. Nesse sentido, em contraste às expectativas com relação aos Atores Políticos, espera-se que o MP judicialize ações com menos frequência, mais qualidade¹⁷, e que seja mais ativo em regiões menos desenvolvidas economicamente, que apresentem maior vulnerabilidade social e que sofram de baixos níveis de competição política.

Entre estes dois atores, encontra-se o Judiciário, figura que representa um grupo de instituições federais e estaduais que, por sua vez, precisam ser ativadas por atores externos para participar do jogo e não podem, por si mesmas, dar os contornos da disputa de acordo com seus próprios interesses. Isso não quer dizer, porém, que os juízes não tenham formas de atuação e decisão consideradas preferíveis em relação a outras (SHAPIRO, 2019). A literatura de Ciência Política há muito discute as características políticas das instituições judiciais. Além dos trabalhos dedicados às questões comparadas de desenho institucional e independência das instituições judiciais (GINSBURG, 2003; HILBINK, 2012; HIRSCHL, 2000; POPOVA, 2012; WHITTINGTON, 2005), parte dessa literatura busca explicações para o comportamento decisório das instituições judiciais e seus juízes – por que decidem como decidem? (ASSUMPCAO; TRECENZI, 2019; DESPOSATO; INGRAM; LANNES, 2015; KAPISZEWSKI, 2011; LAX, 2012). Outra parte procura explicar os padrões de acionamento da justiça, ou seja, o foco é nas estratégias dos atores que recorrem ao judiciário – quem aciona o judiciário e por quê? (TAYLOR, 2006, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008)¹⁸. Esta pesquisa busca contribuir sobretudo com essa segunda corrente, tentando entender as estratégias dos atores envolvidos na judicialização de eleições, mas também fornece, em breve seção conclusiva, elementos empíricos para futuras pesquisas no campo do comportamento decisório judicial.

A metodologia aplicada para a análise empírica é dedutiva e partiu da construção de uma base de dados própria. A base foi feita a partir de relatório enviado pelo corpo técnico do TRE-SC em julho de 2019 contendo a lista com todos os acórdãos decididos pelo plenário do

¹⁶ Conselho Nacional do Ministério Público.

¹⁷ Qualidade na investigação e na adequação legal dos pedidos.

¹⁸ Da Ros e Ingram (2019) listam quatro áreas de pesquisa focadas em diferentes aspectos das instituições judiciais na Ciência Política: 1) Empoderamento (desenho institucional e independência); 2) Ativação (quem ativa e por quê); 3) Comportamento decisório (como decidem os juízes; como se expressam publicamente); 4) Impacto (consequências de decisões judiciais).

Tribunal a partir das eleições 2016. Filtrei estes dados para deixar apenas aqueles acórdãos em casos que poderiam ter levado à cassação de candidatos a prefeito¹⁹. Restaram 81 acórdãos. Para empreender a análise contrastando estes dados com as variáveis socioeconômicas e variáveis de competição política, obtive dados do Tesouro Nacional, IBGE, IPEA, Firjan e TSE, todos para o ano de 2016. Com esses dados, criei bases unificadas para a análise. O método de análise envolveu a subclassificação e controle de variáveis de acordo com as unidades de análise de interesse, bem como a apresentação de visualizações gráficas das relações e, onde cabível, a realização de testes estatísticos para testar a robustez das medidas. Na análise das decisões propriamente ditas, além dos dados quantitativos, foi feita uma leitura dos acórdãos e apresentação dos argumentos apresentados pelos juízes em casos ilustrativos. Dado o baixo número de casos, o fato de estarem contidos em um único estado e um ciclo eleitoral, são motivos para crer que esta é apenas uma exploração inicial, pendente de confirmação com análises mais robustas no futuro.

Com esse referencial teórico em mente, este trabalho busca compreender: i) por que e onde Ministério Público, de um lado, e Atores Políticos, de outro, acionam a JE para requerer a cassação de candidatos a prefeito? ii) o perfil dos casos que chegam à segunda instância e como decidem os juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC). A disputa judicial em torno do cargo de prefeito é útil analiticamente por três motivos: i) porque envolve um grande número de ações e cargos em disputa a cada ciclo eleitoral; ii) porque há grande variação socioeconômica e nas dinâmicas de competição política entre municípios; iii) porque um cargo majoritário permite aferir uma relação mais direta entre resultado eleitoral, oposição política e decisão judicial (no caso, a relação eleitoral é muito mais direta do que nos cargos legislativos proporcionais e a dinâmica de competição é mais passível de análise, pois tipicamente centrada em torno de dois ou três candidatos). Na sequência, descrevo as estruturas básicas da Justiça Eleitoral brasileira antes de discutir como se deu seu desenho institucional e partir para a análise dos dados.

¹⁹ Não incluí casos de Impugnação de Registro de Candidatura ou que envolvessem pedidos com base na Lei da Ficha Limpa. Ainda que esses casos possam levar ao indeferimento de registro ou cassação de candidatos, as inelegibilidades vêm de casos pretéritos – julgados em outras esferas judiciais – e os juízes devem apenas verificar se elas existem ou não. Como o objetivo da pesquisa é verificar os padrões de acionamento e decisão da JE, parece mais frutífero focar nos casos em que de fato haja investigação, fatos novos e juízo motivado.

2 ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO E COMPARAÇÃO INTERNACIONAL:

Em sua fase atual, pós-Constituição de 88, a JE se apresenta como uma das instituições responsáveis por garantir a estabilidade e a consolidação do regime democrático brasileiro, parte essencial da estrutura de governança federal pois garantiria a confiabilidade dos resultados eleitorais – pedra de toque da democracia. Sua função primordial é garantir a legitimidade e a integridade das eleições realizadas no país. Liderada por juízes e organizada de forma a refletir a estrutura do judiciário comum, a JE tem peculiaridades institucionais que a tornam campo fértil para investigações sobre as relações entre democracia e estado de direito, bem como do judiciário com a política.

A Justiça Eleitoral é uma instituição federal e está dividida em três instâncias hierárquicas: i) Juízes Eleitorais; ii) Tribunais Regionais Eleitorais; iii) Tribunal Superior Eleitoral. Embora a JE seja uma instituição federal, os tribunais regionais têm a composição majoritariamente proveniente dos quadros das magistraturas estaduais e seus juízes de primeiro grau são todos juízes estaduais de carreira “emprestados” pelo estado para exercer mandatos temporários de 2 anos²⁰, mesma duração aplicável aos mandatos nos tribunais. Sua corte superior a nível federal é o Tribunal Superior Eleitoral, que divide 5 de seus 7 membros efetivos com as cortes superiores de Brasília: (i) o Supremo Tribunal Federal (3 ministros, incluindo os que serão nomeados presidente e vice-presidente do TSE) e (ii) o Superior Tribunal de Justiça (2 juízes, incluindo o que será corregedor-geral da justiça eleitoral). Os outros dois membros efetivos são da classe dos “juristas”, advogados nomeados pelo Presidente da República a partir de duas listas tríplexes elaboradas pelo Plenário do Supremo (BRASIL, 1988). Estes são tipicamente advogados eleitorais com atuação profissional centrada em Brasília, o que indica proximidade com as elites jurídicas e políticas do país²¹.

Em maior detalhe, a estrutura orgânica da JE reflete aquela típica do judiciário brasileiro, baseada em juízes de 1ª instância espalhados pelo território, com jurisdição sobre áreas específicas chamadas de zonas eleitorais (semelhante às comarcas do judiciário estadual), tribunais com sede nas capitais dos estados e um órgão superior, situado em

²⁰ Renováveis por mais 2 anos. Para os tribunais, esse cálculo não inclui os períodos em que o juiz tenha permanecido no tribunal eleitoral como juiz substituto. O advogado Henrique Neves, por exemplo, ficou no TSE como substituto entre 2008 e 2012 e depois como titular entre 2012 e 2017.

²¹ Crespo, Peixoto e Leal (2019, p. 67) demonstram que, entre 2008 e 2018, foram elaboradas 22 listas tríplexes (11 para ministros efetivos, 11 para substitutos), com 15 nomes. Destes 15, 9 foram nomeados e confirmados. 8 deles eram bacharéis por instituições de ensino superior brasilienses.

Brasília. Assim como a composição do TSE faz interseção com a elite jurídica de Brasília, fazendo com que muitos digam que na prática se trata de câmara especializada de assuntos eleitorais do STF (MARCHETTI, 2013, p. 45), os Tribunais Regionais Eleitorais das capitais estão sob influência direta dos respectivos Tribunais de Justiça dos estados. A presidência e a vice-presidência dos tribunais eleitorais é sempre ocupada por desembargadores eleitos pelo plenário do Tribunal de Justiça do estado; juntam-se aos desembargadores dois juízes de primeira instância, tipicamente atuando na capital, também escolhidos pelos TJs; um juiz é escolhido dos quadros do Tribunal Regional Federal, ou, caso a capital não seja sede de TRF, um juiz federal ocupa uma das vagas (esta indicação é do TRF responsável pela jurisdição federal naquele estado); as duas vagas remanescentes são ocupadas por juristas (normalmente advogados eleitorais com atuação profissional na capital), também indicados pelos TJs e nomeados pelo presidente da república. Das sete vagas de titulares disponíveis nos TREs, portanto, o Tribunal de Justiça do estado é responsável pela indicação de 6 nomes.

A composição mista dos Tribunais Eleitorais, sob a liderança das elites judiciárias estaduais/federal, não é seu único atributo definidor. Os juízes que atuam na JE não deixam de exercer suas funções habituais, mesmo os juristas podem continuar a advogar, desde que não haja conflito com suas atribuições de magistrado eleitoral. Isso resulta numa divisão de funções entre a carreira habitual, que ocupa a maior parte do tempo de seus membros, e a atuação em capacidade reduzida no Tribunal Eleitoral, o que, por uma questão de tempo e especialização, faz com que seja essencial o trabalho realizado pelo corpo permanente de servidores e assessores, que acumulam funções de pesquisa, redação de votos e aclimatação dos juízes ao ramo especializado (e raramente abordado nas faculdades de direito) do Direito Eleitoral. Além disso, os mandatos de todos os juízes do Tribunal são de 02 anos, renováveis por mais 02 anos, o que dá fluidez à sua composição e, em tese, somada à divisão de funções, também seria um fator capaz de produzir uma maior dependência do quadro de servidores permanentes da corte na elaboração de decisões. Esse seria um dos motivos pelos quais, apesar da renovação constante de seus membros, os Tribunais Eleitorais seriam capazes de manter uma certa estabilidade decisória, hipótese ainda está pendente de confirmação empírica²². Outro ponto, discutido adiante, é a possibilidade de que estes mandatos curtos, o

²² As discussões no campo do Direito flutuam entre acusações contra o “casuísmo” da Justiça Eleitoral e elogios à sua atuação estabilizadora sobre o processo eleitoral. Essas discussões, porém, ocorrem no plano

controle das elites judiciais sobre indicações, e o incentivo à recondução sejam fatores capazes de comprometer a independência dos juízes (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019).

No campo das atribuições legais deste ramo especializado, como já mencionado anteriormente, a JE brasileira acumula funções administrativas, regulamentares e judiciais. Apresentada sua estrutura e composição básicas, faço uma breve comparação entre o modelo de organização eleitoral adotado pelo Brasil, centrado no Judiciário, e outras experiências internacionais, com foco especial nos outros sistemas federais da América Latina.

Para melhor descrever e classificar os diferentes tipos de Organismos Eleitorais (OEs) atualmente existentes, parte-se primeiro da já clássica divisão em níveis de atuação do OE proposta por Mozafar e Schedler (2002): (i) o primeiro deles, de caráter administrativo, é o nível do *rule application*; (ii) o segundo, de natureza legislativa, é o *rule making*; (iii) o terceiro, de recorte judicial, é o *rule adjudication*, fase de resolução de disputas eleitorais. A aplicação das regras (*rule application*) é tipicamente associada com as atividades de registro de candidatos e eleitores, a logística eleitoral, a contagem, proclamação dos resultados e divulgação dos dados das eleições. Já a produção de regras eleitorais (*rule making*) é atribuição típica de casas legislativas e tem a ver com a criação da estrutura formal do jogo eleitoral, traduzindo-se em critérios para a elegibilidade, definição da fórmula e dos ilícitos eleitorais, regras de financiamento de campanha e demais normas que moldam os ciclos de competição política. Por fim, a adjudicação das regras eleitorais (*rule adjudication*) exige a capacidade de julgar e decidir os litígios que surgem do processo eleitoral, o que, apesar da natureza judicial da prática, não significa necessariamente que o OE responsável estará atrelado institucionalmente ao, ou que seus membros virão do, Poder Judiciário. Veremos a seguir que, na experiência internacional, estas funções da governança eleitoral estão distribuídas de várias formas, e que o modelo brasileiro, com acumulação das funções de *rule application* e *rule adjudication* (e até mesmo uma boa dose de *rule making*²³) em um só OE, mais especificamente, num ramo especializado do Poder Judiciário, é raridade na política comparada.

normativo e as evidências apresentadas tanto de um lado como do outro costumam se basear em relato anedóticos ou decisões selecionadas de forma assistemática que ilustram um ou outro ponto.

²³ Destaque para os trabalhos de Marchetti (2013) e Lima (2019) sobre o tema.

A classificação dos Organismos Eleitorais (OEs) se divide em duas partes. A primeira segue parte da literatura internacional especializada (SOLIJONOV, 2016); (LÓPEZ-PINTOR, 2000); (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002); (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019) e os trabalhos de Marchetti (2008 e 2013) e Lopes (2019) para propor uma classificação genérica dos Organismos Eleitorais (OEs). A segunda parte segue o trabalho de Kapiszewski *et. al* (2019) e tem como foco somente os 4 sistemas federais da América Latina (Argentina, Brasil, México e Venezuela). A análise mais centrada em torno destes 4 sistemas de Cortes Eleitorais (CEs) fornece mais detalhes sobre as características institucionais de recorte judicial para a análise comparativa destes sistemas.

A primeira tipologia se baseia sobretudo na obra de Marchetti (2013). O autor considera em sua classificação apenas os países tidos como democráticos pelo índice Polity IV em 2006²⁴ e separa os OEs a partir de dois eixos centrais: (i) a posição institucional do OE e (ii) o vínculo institucional de seus membros²⁵. Nas palavras de Marchetti (2013, p. 30): “A posição institucional de um OE diz respeito ao seu estatuto jurídico, ao seu posicionamento em relação às outras instituições de Estado”. Estas posições podem ser de natureza (i) governamental (vínculo com o Executivo); (ii) independente (sem vínculo com o Executivo); (iii) duplamente independente (atribuições de OE divididas entre dois organismos de caráter independente) e (iv) mista (normalmente um OE governamental e outro independente).

O outro eixo de classificação diz respeito ao vínculo institucional de origem dos servidores do OE. Este vínculo será (i) de carreira, se os seus membros mantêm vínculo funcional com o Poder Executivo; (ii) partidário, quando os membros são vinculados a partidos políticos; (iii) especializado, no caso de membros não-partidários; (iv) combinado, quando apenas uma parcela dos membros é vinculada a/indicada por partidos políticos. Percebe-se desde já que, nesta classificação, a Justiça Eleitoral brasileira pode ser considerada um OE concentrado, com posição institucional independente e o vínculo institucional de seus membros é especializado. Outro detalhe institucional relevante da JE brasileira é aquilo que Marchetti (2013, p. 38) chama de regra da interseção, ou seja, “um membro só poderá ser selecionado para o OE se já for membro de uma outra instituição específica”. No caso

²⁴ Apesar de este ser o recorte temporal feito por Marchetti (2013), onde aplicável, atualizo os dados para corresponder à formatação mais recente dos OEs abordados nesta seção.

²⁵ Divisão originalmente proposta por López-Pintor (2000).

brasileiro, esta interseção se dá com os quadros do judiciário estadual, nas zonas eleitorais e nos TREs²⁶, e os quadros do STF e STJ, no caso do TSE²⁷.

A combinação independente-especializado é o modelo predominante entre os países latino-americanos. 12 dos 18 países da região analisados por Marchetti (2013, p. 37) seguem alguma variação desta relação na formatação de seus OEs. Próximos à fórmula independente-especializado adotada pelo Brasil estão países como Bolívia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Venezuela. Há também aqueles que adotam um padrão duplamente independente com vínculos institucionais especializados dos dois lados. É o caso do Chile, do Peru e do México. Estes últimos se diferenciam dos demais por dividirem em dois OEs (ambos independentes do Executivo) as funções de administração das eleições (*rule application*) e de resolução de disputas surgidas dos pleitos (*rule adjudication*). Ficam assim, de um lado, a logística eleitoral, registro de eleitores e candidatos, e a administração do processo eleitoral de forma geral, e, de outro, o contencioso eleitoral (tipicamente atribuído a um órgão especializado do Judiciário). No México, por exemplo, o *Instituto Nacional Electoral* (INE)²⁸ é o órgão independente responsável pela parte administrativa das eleições (*rule-application*). Seus 10 Conselheiros (incluindo o Presidente do órgão) são escolhidos por 2/3 da Câmara dos Deputados para mandatos de 9 anos. Além dos conselheiros com poder de voto, os partidos políticos com representação na Câmara têm direito a indicar membros para participação de natureza consultiva no Conselho Geral do órgão. O *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), braço eleitoral especializado do Poder Judiciário Federal, tem tribunais regionais e jurisdição para julgar conflitos oriundos das eleições locais, estaduais, ou federais (*rule adjudication*). Apesar de ter o poder de anular eleições, revogar decisões do INE, e produzir a jurisprudência eleitoral, o TEPJF tem um papel reduzido na governança eleitoral mexicana em comparação com o INE e não é uma corte eleitoral com tantos poderes e história como o TSE, por exemplo (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019, p. 146)

²⁶ Exceção feita à vaga destinada ao judiciário federal.

²⁷ Sempre lembrando que os juristas escolhidos para compor os TREs e o TSE pelo presidente da república são pré-selecionados pelos Tribunais de Justiça e pelo STF, respectivamente.

²⁸ O INE surgiu para substituir o Instituto Federal Electoral (IFE) – originalmente criado em 1990 – após uma reforma constitucional, no ano de 2014. Além de organizar e fiscalizar as eleições federais, o que o IFE já fazia, o INE passou a ter caráter nacional, sendo assim responsável também pelas eleições estaduais e locais.

De caráter misto-especializado, destaca-se a Argentina, único caso do seu tipo na América Latina²⁹. Seu OE governamental é a *Dirección Nacional Electoral* (DNE), vinculado ao Ministério do Interior e encarregado das dimensões associadas ao *rule application* nas eleições. Pelo lado independente, o contencioso eleitoral é atribuído à Cámara Nacional Electoral (CNE), órgão de natureza judicial que possui três titulares, todos nomeados pelo Presidente da República a partir de uma lista sêxtupla enviada pelo Conselho de Magistratura, e confirmados pelo Senado para mandatos de cinco anos. Do outro lado deste espectro, com muita diversidade interna, tipicamente flutuando entre modelos governamentais e de carreira ou então governamentais e partidários, destacamos também o sistema de governança eleitoral dos Estados Unidos (LOPES, 2019, p. 15-17). Extremamente descentralizado, o sistema americano é pouco formalizado a nível federal e deixa a cargo dos governos municipais e estaduais a organização administrativa das eleições. A resolução de disputas eleitorais também é difusa, com procedimentos administrativos e proclamação de vencedores ficando a cargo de casas legislativas ou dos executivos locais/estaduais, e procedimentos de natureza criminal ou que peçam a anulação dos resultados correndo no sistema judiciário comum.

Relatório recente do IDEA sobre organismos eleitorais (2016, p. 15) identifica que há uma tendência global à judicialização da governança eleitoral. Mais países, especialmente aqueles que protagonizaram transições democráticas na segunda metade do Século XX, passaram a confiar sua governança eleitoral, ou a resolução de disputas eleitorais, a instituições vinculadas ao judiciário. Estas instituições podem ser diretamente ligadas ao judiciário, mas é também possível que apenas incorporem práticas de garantia de independência, nomeação, e julgamento, normalmente associadas às instituições judiciais. De maneira geral, esta tendência nasce do objetivo de despolitizar a realização de eleições, subtraindo de corpos legislativos e executivos, tradicionais – e auto interessados – executores destes serviços, a execução do processo eleitoral e a resolução de seus conflitos. A literatura sugere que este foi um desenvolvimento essencial para a consolidação dos regimes democráticos latino-americanos no período (MARCHETTI, 2013, p. 34); (SOLIJONOV, 2016, p. 15-16); (LEHOUCQ, 2002).

Apesar disso, ainda há muito que se explorar sobre o impacto mais amplo desta tendência à judicialização da governança eleitoral. A fim de formar um referencial teórico

²⁹ Fora da região, porém, este modelo é seguido por países como a França, Holanda, Portugal, Japão e Espanha (MARCHETTI, 2013, p. 31).

básico e integrar esse novo campo de pesquisa às literaturas de desenho institucional e da política judicial comparada, Kapiszewski et al. (2019) aprofundam a tipologia básica centrada na posição/vínculo institucional. Seu modelo de escopo olha para quatro grupos de variáveis com o objetivo de entender: (i) quais atores ativam as Cortes Eleitorais (CEs) e por quê, (ii) por que as CEs decidem os casos como decidem? Ainda que o foco de Kapiszewski et al. (2019) seja nas Cortes Eleitorais Superiores (i.e, TSE) de cada um dos 4 sistemas federais da América Latina³⁰, o modelo por eles proposto nos ajuda a entender melhor quais variáveis institucionais de base podem afetar os padrões de acionamento e os resultados da atividade jurisdicional desses órgãos e, onde aplicável, seus braços subnacionais.

São 4 os conceitos-chave considerados por Kapiszewski et al. (2019): (i) estabilidade, (ii) poderes formais, (iii) autoridade, (iv) independência. A estabilidade representa o número de vezes que a corte foi extinta, suspensa ou recriada. Supõe-se que um maior grau de estabilidade está associado com maiores níveis de legitimidade e confiança na corte. A falta de estabilidade pode afetar, por exemplo, as chances de que as demais forças políticas cumprirão decisões da corte ou de que esta assuma posturas mais assertivas em relação aos atores governamentais (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019, p. 147). Já o mapeamento no tempo dos poderes formais das CEs nos fornece elementos para compreender a distribuição de funções e de jurisdição na governança eleitoral de determinada localidade. A categorização de Kapiszewski et al. (2019, p. 150) neste quesito segue o já mencionado trabalho de Mozafar e Schedler (2002), e separa os sistemas de acordo com a atribuição de atividades de *rule making*, *rule application*, *rule adjudication*. Indo além, o conceito de autoridade busca representar o quanto de influência a CE tem sobre o processo eleitoral e seus resultados. Os autores medem este conceito a partir de quatro parâmetros. O primeiro deles é o nível de desenvolvimento e permanência da infraestrutura abaixo da CE. Quanto mais desenvolvida e permanente, maior a autoridade da CE. Depois é considerada a possibilidade de recurso à CE das decisões de outros OEs (o que não se aplica ao Brasil, cujo único OE é a própria Justiça Eleitoral). CEs mais poderosas podem revisar ou revogar decisões desse tipo. O terceiro parâmetro é a existência ou não de instrumentos decisórios vinculantes à disposição da CE. Suas decisões/resoluções vinculam a quais atores? Quanto mais vinculantes seus poderes, e quanto mais atores vinculados, mais autoridade tem a CE. A última medida de

³⁰ Brasil, México, Argentina, Venezuela.

autoridade é a possibilidade de as decisões da CE serem revisadas ou revogadas por outro OE ou pelas cortes superiores. A impossibilidade desta reversão/revisão indica maior autoridade da CE.

O conceito mais abrangente dos 4 é o de independência. Os autores criam medidas para seis parâmetros com o objetivo de determinar tanto os níveis de independência interna (das instâncias inferiores com relação às superiores) como de independência externa (de atores políticos/estatais) das CEs. Entraram no cálculo: (i) a localização da CE na estrutura governamental (ramo especializado do judiciário, corpo de natureza judicial independente...), (ii) as regras que determinam o tamanho da CE (números mínimos ou máximos), (iii) quem detém o controle sobre o orçamento da CE, (iv) o processo de seleção e indicação de candidatos às vagas da CE, (v) duração do mandato e regras de recondução, (vi) regras disciplinares e de remoção de juízes das CEs (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019, p. 152). Espera-se uma relação negativa de independência em CEs que estejam localizadas na estrutura administrativa do poder executivo, com poucos obstáculos legais a estratégias de *court packing*³¹, sem controle sobre seus orçamentos, com processos de nomeação, indicação e renovação do mandato centralizados em poucas figuras e, por fim, que sejam carentes de proteções contra possíveis retaliações políticas a seus membros. A dinâmica de seleção e indicação é especialmente importante para entender possíveis elos de gratidão política, bem como para evidenciar a razão de poder interna destas cortes.

Conforme já sugerido antes, algumas características em especial chamam a atenção no caso brasileiro. A primeira delas é a relativa estabilidade e os amplos poderes da JE brasileira. Antiga e com estrutura permanente estável desde pelo menos 1945, a JE não é nenhuma estranha das forças políticas do país e sua legitimidade é raramente posta em questão. Além disso, como procura demonstrar Marchetti (2013, p. 48), os poderes formais da JE só aumentaram desde a promulgação da Constituição de 1988:

Ao longo da primeira metade da década de 1990 os processos distribuídos e julgados não ultrapassavam as centenas. A partir da segunda metade dessa mesma década, esses processos passaram a ser milhares e, pelo que sua tendência aponta, continuarão a crescer – somente em 2006, ano de eleições para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais, foram cerca de 7000 processos distribuídos. É interessante notar que a busca pelo TSE aumentou logo

³¹ Estratégia implementada por regimes políticos para mudar a correlação de forças em tribunais pouco amistosos às agendas do regime. Aumenta-se o número de juízes na corte até que se obtenha uma maioria potencialmente favorável aos interesses do regime.

após a conclusão de um ciclo que reformou a base legal da competição político-partidária no Brasil. As principais modificações vieram com as leis de inelegibilidade (LC 94/90), dos partidos políticos (9096/95) e das eleições (9504/97). Isso levou ao TSE, a partir da segunda metade da década de 1990, um maior número de litígios.

Se por um lado houve expansão dos poderes formais da JE, para Kapiszewski et al. (2019) isso não significou um incremento na autoridade e na independência da CE brasileira. Empurram para baixo a autoridade a possível reversão de decisões dos TREs no TSE e do TSE no STF, além da falta de natureza vinculante das decisões dos tribunais eleitorais (apesar de as resoluções dos tribunais, em especial do TSE, serem de observância obrigatória). Já no quesito independência, o Brasil atinge patamares baixos na classificação por dois motivos principais: (i) o baixo nível de independência interna na nossa Justiça Eleitoral e (ii) os mandatos curtos com possibilidade de recondução sob responsabilidade do Presidente da República. Sobre a independência interna, no nível federal, o controle do TSE está nas mãos do STF. Da mesma forma ocorre nos estados, onde os Tribunais de Justiça detêm considerável poder sobre os processos de seleção de juízes para os TREs. Já os mandatos curtos com possibilidade de recondução, quando somados à baixa independência interna, podem ser um incentivo aos juízes para se alinharem às preferências das cortes superiores ou da Presidência da República. Estes elos indicam que aqueles que miram a recondução, cargos mais elevados na estrutura burocrática, futura atuação profissional na advocacia eleitoral, ou então se manter em bons termos com seus superiores hierárquicos no judiciário, podem comprometer sua independência em favor de decisões mais brandas.

Tudo isso indica que a JE brasileira está inserida num jogo complexo, balanceando seus deveres de prestação jurisdicional e aplicação da lei com considerações políticas internas e externas ao próprio sistema judiciário. A análise comparada também aponta que o modelo brasileiro é atipicamente judicializado, ou seja, juízes concentram os principais poderes de administração e resolução de conflitos da JE, além de terem boa dose de influência normativa sobre o processo eleitoral. Assim, antes de mergulhar na análise propriamente dita, é importante primeiro traçar como se deu o desenho institucional da Justiça Eleitoral em momentos-chave da formação republicana brasileira e quais expectativas esse desenho traz para a judicialização da competição política.

3 DESENHO INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL NA HISTÓRIA DA REPÚBLICA

As eleições no Brasil são reguladas a nível nacional, por dispositivos constitucionais e leis federais, e acontecem em dois ciclos distintos de quatro anos: (i) eleições gerais federais/estaduais, em que os eleitores escolhem governadores, deputados federais e estaduais, senadores e o presidente da república; (ii) eleições municipais, quando os eleitores das cidades elegem seus respectivos prefeitos e vereadores. Desde 1932³², a Justiça Eleitoral tem sido a instituição responsável por administrar, contar os votos, declarar os vencedores e julgar conflitos eleitorais em todos os ciclos. Essa mescla de poderes administrativos, regulamentares (pois edita resoluções e instruções normativas) e judiciais, faz da Justiça Eleitoral brasileira um poderoso órgão de controle sobre a representação política, já que não há cargo eleitoral-representativo no país que não passe por seu escrutínio institucional.

Para melhor compreender como se chegou ao modelo institucional que levou a JE a ter tamanho poder e autonomia na coordenação e julgamento das eleições, é preciso evidenciar como se deram as transições políticas que levaram à sua criação e posteriores reformas, apresentando os interesses e cálculos políticos dos líderes responsáveis pelo desenho institucional da JE em diferentes momentos da história política brasileira. Para instruir essa primeira etapa analítica, abordo brevemente as principais teorias que tratam do desenho institucional de instituições judiciais e adoto a descrição proposta por Kapiszewski *et. al* (2019, p. 156-159) em sua análise sobre o desenho institucional da Justiça Eleitoral brasileira.

Na literatura comparada da área de *judicial politics* há quatro teorias centrais sobre o tema: (i) *insurance theory* (teoria de garantia); (ii) *hegemonic preservation theory* (teoria de preservação hegemônica); (iii) *credible commitments theory* (teoria de compromissos críveis) e (iv) *governance theory* (teoria de governança). Todas estas concepções teóricas partem de duas perguntas centrais: i) por que algumas instituições judiciais são mais independentes do que outras? ii) por que alguns regimes políticos fortalecem e concedem maior independência a instituições judiciais do que outros? Em linha com outras teorias de recorte institucional, estas correntes partem do pressuposto de que o fortalecimento do judiciário atende a interesses estratégicos das forças políticas responsáveis pelas reformas nas instituições de justiça, porém

³² Exceção feita ao período autoritário do Estado Novo (1937-1945) em que as eleições foram suspensas em todos os níveis federativos.

cada uma tem sua visão dos objetivos e do tipo de relacionamento entre políticos e juízes que nasce dessas relações estratégicas.

A primeira corrente abordada é a teoria de garantia, que argumenta que os incumbentes de determinado regime, preocupados com a possibilidade de serem retirados do poder (forçosamente ou pela via eleitoral), aumentam os poderes e a independência das cortes como forma de garantir que, quando estiverem na oposição, terão um espaço para questionar as mudanças do novo regime e proteger sua permanência na arquitetura institucional (GINSBURG 2003; FINKEL 2008). É o que teria ocorrido, por exemplo, no México dos anos 90, quando o Partido Revolucionário Institucional (PRI), antecipando o fim da sua hegemonia sobre o sistema político-partidário nacional³³ promoveu reformas judiciais, em especial no âmbito eleitoral, para garantir que poderia permanecer como oposição e disputar futuras eleições (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019; NUNES, 2010). Nesse quadro teórico, quanto maior a competição entre as forças políticas, mais forte e independente será o judiciário. De forma inversa, em unidades pouco competitivas, as forças políticas dominantes teriam poucos incentivos para fortalecer instituições judiciais com capacidade para reverter suas decisões ou canalizar oposição a seus atos administrativos. Mais recentemente, Maria Popova (2013; 2012) demonstrou, a partir de dados obtidos de decisões judiciais em ações eleitorais e casos de corrupção na Ucrânia e na Rússia, que a competição política pode, por outro lado, ser um fator inibidor da independência judicial em regimes democráticos não consolidados, onde os incumbentes podem se utilizar de ações judiciais para perseguir a oposição quando se sentem ameaçados.

A teoria da preservação hegemônica de Ran Hirschl (2000) promove a ideia de que elites judiciais e econômicas, aliadas a seus pares na cúpula do sistema político, reforçam os poderes e a independência do judiciário na ordem constitucional como forma de preservar as características centrais do regime existente, protegendo assim seus interesses e valores fundamentais de possíveis reveses na dinâmica político-eleitoral de curto-prazo. Já a teoria dos compromissos críveis tem origem na Economia e parte da premissa lógica de que os líderes de determinado regime fortalecem as instituições judiciais pois possuem um interesse em demonstrar sua lealdade e compromisso com o Estado de Direito e a legalidade. Esse

³³ O PRI dominou a presidência do México de 1929 até 2000, quando Vicente Fox (PAN) venceu as eleições. A hegemonia priista se consolidou e se perpetuou por meio de várias medidas de restrição à competição política, bem como pelo uso de técnicas de manipulação e fraudes eleitorais (BERRUECOS, 2003).

compromisso é tipicamente associado à proteção de direitos econômicos para a atração de investimentos estrangeiros (NORTH; WEINGAST, 1989), mas também à intenção de fazer com que as oposições políticas aceitem as reformas aprovadas pelo regime – ou que apenas as questionem nos meios judiciais próprios – e a relativa permanência do corpo legislativo em voga (GINSBURG; MOUSTAFA, 2008) (LANDES; POSNER, 1975).

Finalmente, a teoria da governança prevê que, em contextos de política eleitoral competitiva, federalismo, ou fragmentação do sistema político, governos podem apostar no fortalecimento do judiciário como uma estratégia de governabilidade. Segundo esta concepção teórica, judiciários independentes não são apenas instrumentos de oposição à política, pois também podem ser meios eficazes para a implementação de uma agenda a nível nacional. Isto se daria, por exemplo, com a interpretação de leis subnacionais a partir do ordenamento federal/constitucional, pela deferência das altas hierarquias judiciais aos poderes políticos constituídos e pela delegação ao judiciário de decisões sobre temas controversos que os legisladores têm poucos incentivos para resolver (WHITTINGTON, 2005; NUNES, 2010).

Com a breve apresentação destes referenciais em mente, passo à análise do desenho institucional da Justiça Eleitoral levando em conta 4 momentos-chave de sua história: (i) sua criação em 1932; (ii) o retorno em 1945 com o fim do Estado Novo; (iii) sua manutenção durante a ditadura militar (1964-1985); (iv) seu desenho na Constituição de 1988 e a expansão de seus poderes na Nova República.

Criada por decreto³⁴ pelo governo provisório de Getúlio Vargas, a Justiça Eleitoral era um dos elementos mais importantes da profunda reforma do sistema eleitoral proposta pelo novo regime. Antes de chegar ao poder em 1º de novembro de 1930, a Aliança Liberal, liderada por Vargas, havia se recusado a aceitar o resultado das urnas nas eleições de março daquele ano. As fraudes eleitorais e a contestação da legitimidade dos resultados haviam se tornado rotineiras na República Velha (1889-1930), e o movimento revolucionário, sustentado pelo Tenentismo e pelas oligarquias estaduais insatisfeitas com os arranjos políticos hegemônicos (especialmente com a supremacia paulista na política nacional), tinha como um de seus pilares “limpar” as eleições e restaurar a confiança popular no processo eleitoral (NICOLAU, 2012, p. 49-50). A JE surge, assim, em sua primeira acepção, como instituição

³⁴ Depois de assumir o poder de forma definitiva em novembro de 1930, um dos primeiros atos do movimento revolucionário foi afastar de seus cargos os membros da administração anterior e decretar que o governo provisório de Getúlio Vargas exerceria de forma discricionária as funções e atribuições dos poderes Legislativo e Executivo até a realização de Assembleia Constituinte (o que ocorreu só em 1934).

de caráter moralizante, responsável por domar a manipulação desenfreada das elites oligárquicas que dominavam o poder político no país.

Com esse ideário em mente, um mês depois de assumir, o governo provisório criou uma comissão de juristas que trabalhou ao longo de 1931 para reformar as instituições eleitorais do país. Desse trabalho surgiu o Código Eleitoral de 1932³⁵ que, além de criar a Justiça Eleitoral, também trouxe o voto secreto e expandiu a franquia do voto às mulheres (NICOLAU, 2012, p. 50). A criação da JE neste momento atendia, então, a dois interesses estratégicos do novo regime: em primeiro lugar, servia como garantia contra possíveis fraudes eleitorais levadas a cabo por aliados regionais do regime deposto; em segundo lugar, mostrava que o novo governo tinha compromissos críveis com a realização de eleições limpas e a democracia.

Ironicamente, seria o próprio Getúlio Vargas, criador da instituição, o responsável pelo único período de supressão total da Justiça Eleitoral, demonstrando que seus compromissos democráticos não eram tão críveis assim. Entre 1937-1945, Vargas governou de forma ditatorial e o país deixou de realizar eleições. Durante o chamado Estado Novo, houve a forte concentração de poderes na administração central. O regime cerceou a oposição por meio de exílios e prisões políticas e cooptou sindicatos, implementando um regime muito similar ao fascismo italiano, com seu caráter nacionalista, corporativista e autoritário. Depois de ver frustrada sua tentativa de manter a neutralidade diante do conflito da 2ª Guerra Mundial, e sob forte pressão dos EUA, o Brasil se viu obrigado a atuar ao lado dos Aliados. Internamente, a luta do Brasil junto às democracias liberais contra as forças totalitárias do Eixo só fez aumentar a já significativa pressão por eleições e democracia. De forma pragmática, o presidente iniciou, em fevereiro de 1945, com a emenda constitucional n. 9³⁶, um processo de transição institucional. Esse processo levaria, em maio do mesmo ano, com Vargas ainda no poder, à restauração da Justiça Eleitoral por meio da chamada Lei Agamenon. Mais uma vez, o regime tentava demonstrar um compromisso crível com a democracia para dirimir preocupações de que perduraria o regime de exceção do Estado Novo.

Desta vez, porém, foram poucos os que acreditaram neste compromisso. Em 29 de outubro do mesmo ano, os generais Góes Monteiro e Cordeiro de Farias, insatisfeitos com

³⁵ Decreto n. 21.076, 24 fev. 1932.

³⁶ A emenda constitucional n. 9 reinstituuiu as eleições para Presidente, Governadores dos Estados e Deputados Federais no território nacional.

movimentações de Getúlio que demonstravam sua intenção de concorrer (e vencer) às eleições marcadas para novembro, lideraram uma conspiração contra o governo. Em 30 de outubro, assumia como presidente interino o ministro José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal. Apesar da natureza forçada da deposição, Vargas permaneceu no Brasil, não teve seus direitos políticos cassados e foi figura decisiva na eleição de Gaspar Dutra, seu ex-ministro, a quem apoiou publicamente a poucos dias da eleição³⁷. Essa transição controlada, com a gradual reabertura do sistema político ao longo de 1945, e o pacto feito com os militares pela sua permanência no país, permitiriam que o ex-presidente não apenas seguisse como figura influente na política nacional, elegendo um de seus ex-ministros para a presidência em 1946, como também que retornasse ao poder em 1950, onde ficaria até seu suicídio em 1954. Neste contexto, o cálculo estratégico envolvendo a JE circulava em torno de dois eixos: antes de ser deposto, Vargas acreditava que ao reinstaurar a competição democrática no país estaria assumindo um compromisso crível com o Estado de Direito e a democracia; além disso, ciente do enorme apoio popular que possuía, apostava que a presença da JE como instrumento de realização de eleições limpas serviria como garantia de que pudesse se manter ou retornar ao poder pela via eleitoral (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019, p. 166-169). Nesta nova fase, entre 1945 e 1964, a JE teve sua primeira chance real de institucionalização e administrou 4 disputas presidenciais, um referendo³⁸, e diversas eleições locais, consolidando-se assim no jogo institucional brasileiro.

No período dos governos militares (1964-1985), apesar de ter seu poder e independência reduzidos significativamente, a JE continuou a existir com sua estrutura basicamente inalterada. O que houve foi uma redução significativa de seu poder aos seus elementos mais gerenciais, com foco na realização de eleições municipais (exceção feita às capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais, cujos prefeitos eram nomeados pelo Executivo) e para o Congresso Nacional (num cenário de bipartidarismo

³⁷ O apoio demorou a vir porque Dutra havia sido um dos conspiradores que removeu Getúlio da presidência em outubro. Ainda assim, sob a ameaça de exílio no caso da eleição de Eduardo Gomes, candidato da UDN, o ex-presidente preferiu apoiar Dutra e garantir assim sua permanência no Brasil. Apesar de deposto, Vargas ainda contava com enorme apoio popular e, mesmo sem fazer campanha, ganhou eleições para senador no Rio Grande do Sul e em São Paulo, e para deputado federal, na Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

³⁸ Referendo que teve por resultado o fim do regime parlamentarista que fora instaurado após a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, legitimando João Goulart como o novo Presidente. Esse seria um dos primeiros episódios da crise que resultaria no golpe de 1964.

imposto, com clara predominância da Arena, partido do regime)³⁹. Dessa forma, o esvaziamento da competição político-partidária pelos atos institucionais do governo não significou um abandono das capacidades fiscalizatórias e de garantia de confiabilidade do resultado eleitoral sob tutela da JE⁴⁰. Foi neste período que se elaborou o Código Eleitoral até hoje vigente⁴¹ e, em que pese sua recepção apenas parcial pela Constituição de 1988, sua permanência na Nova República e seus resquícios autoritários são objetos de controvérsia até hoje.

A ausência de uma verdadeira ameaça eleitoral ao seu poder, aliada ao verniz de legitimidade institucional dado ao sistema político pelas eleições e pelo funcionamento “normal” das instituições de justiça no país fizeram com que a manutenção destas estruturas, em que pese a redução de sua jurisdição e autonomia de fato, fosse a opção adotada pelos militares no poder (ALEXANDER, KAPISZEWSKI, NYENHUIS, 2019, p. 166). Destaca-se, porém, que a manutenção da JE como instrumento legitimador das eleições realizadas no período foi fator de grande relevância para a gradual implosão da ditadura, com a proclamação de resultados eleitorais cada vez mais desfavoráveis ao regime, como aponta Maria Sadek (2010 [1995], p. 18):

Após uma série de eleições em que os índices de abstenção e os percentuais de votos nulos e em branco superavam a votação obtida pela oposição, as eleições senatoriais de 1974 levaram a uma revalorização do mecanismo eleitoral. A inesperada vitória da oposição, congregada no MDB, elegendo 16 dos 22 senadores, foi um ponto de

³⁹ “O regime militar inaugurado em 1964 não extinguiu as eleições e, de início, nem mesmo os partidos do regime anterior. Um novo sistema partidário foi imposto em outubro de 1965, com a organização de duas agremiações: a ARENA, representando a situação, e o MDB, ao qual caberia representar o papel de oposição. As eleições foram mantidas mesmo durante a fase mais repressiva do regime militar, fato que deve ser tão ressaltado quanto as graves distorções que lhes foram impostas pela legislação. Houve, naquele período, um deliberado estreitamento dos campos partidário e eleitoral, a ponto de as eleições perderem grande parte do significado que afinal de contas explicava sua manutenção: servirem como arena de legitimação do sistema.” (SADEK, 2010 [1995], p. 17).

⁴⁰ Para Sadek (2010 [1995], p. V), há duas dimensões centrais das eleições em sistemas democráticos: competitividade e confiabilidade. A primeira dimensão implica que “um sistema político será tanto mais democrático, quanto menos restritivos forem os direitos à participação e à escolha entre ofertas políticas diferentes, e quanto mais capazes se mostrem de produzir efeitos na composição ou na orientação do poder”. Já a confiabilidade tem a ver com a existência de “garantias eficazes no tocante à lisura do embate eleitoral”, ou seja, no grau de confiança que se possa ter de que os resultados eleitorais de fato expressam a vontade popular expressa nas urnas. No período da ditadura militar houve significativa redução no eixo da competição, porém a manutenção da JE e de seus poderes fiscalizatórios/administrativos fizeram com que esta redução não fosse acompanhada por uma queda no grau de confiabilidade dos resultados.

⁴¹ O Código Eleitoral de 1965 foi enviado pelos militares ao Congresso um ano após o golpe. O texto final foi aprovado a partir de substitutivo apresentado por Ulysses Guimarães, o que não foi suficiente para eliminar as características autoritárias do produto final. O Código continha disposições como o voto vinculado, que impedia votos para partidos distintos nas eleições para deputado federal e estadual, e a criminalização da participação de estrangeiros ou brasileiros com direitos políticos cassados em atividades de caráter político-partidário, incluindo comícios e propaganda (RAMOS, 2014).

inflexão na história eleitoral brasileira, pois transformou as eleições em um mecanismo plebiscitário de julgamento do governo. A partir daquele ano, eleição após eleição, tornou-se cada vez mais visível a erosão da legitimidade do regime, na medida em que o partido do governo, a ARENA, foi perdendo substância eleitoral até ver sua votação confinada aos municípios menos urbanizados e industrializados do país. Tentativas de reverter aquela tendência por meio de atos casuísticos, como o ‘Pacote de Abril’ de 1977, a reforma partidária de 1979 e diversas outras modificações nas regras eleitorais, não produziram alterações significativas e até aumentaram sua carga simbólica como indicador da ilegitimidade do autoritarismo.

As sucessivas derrotas eleitorais do regime, a crise econômica que enfrentava o país, e a enorme pressão popular exercida pela campanha das “Diretas já!” fariam com que, em 1985, ainda que por via indireta, Tancredo Neves fosse escolhido o primeiro presidente civil desde a eleição de Jânio Quadros em 1960. Mais uma vez, para Sadek (2010 [1995]), a JE foi essencial para a derrota do candidato apoiado pelo regime, Paulo Maluf, do PDS (partido que absorveu a maior parte dos quadros da ARENA após a reforma partidária de 1979). As regras de composição do colégio eleitoral responsável pela eleição do novo presidente garantiam a maioria do partido situacionista. A essa altura, porém, o apoio à Maluf dentro do PDS estava rachado e vários parlamentares dos quadros do partido indicavam voto no candidato da oposição, Tancredo Neves, do MDB. O PDS recorreu então à JE para garantir a fidelidade partidária no colégio eleitoral, movimento que asseguraria a vitória de Maluf. O TSE, em duas decisões cruciais, decidiu de forma unânime que: (i) a votação no colégio eleitoral não estaria submetida à regra da fidelidade partidária e, (ii) indeferiu, por inadequação formal do instrumento, o estabelecimento de diretriz partidária do PDS que visava a obrigar seus parlamentares a votarem no candidato do partido à presidência (SADEK, 2010 [1995], p. 40-42). Com votos de parlamentares do PDS e do MDB, Tancredo Neves foi eleito presidente, botando nas mãos da oposição ao regime militar a direção da redemocratização.

Na Constituinte de 88, a JE não teve maior destaque nas discussões sobre o sistema eleitoral ou o Poder Judiciário, mas algumas manifestações relevantes servem de indicativo para compreender como os políticos responsáveis pela transição imaginavam o lugar desta instituição na Nova República. Plínio de Arruda Sampaio, relator da subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público, resumiu bem o espírito majoritário com relação à JE: “(...) mantivemos a Justiça Eleitoral da maneira como se encontra hoje na Constituição, porque achamos que funciona bem e não devemos mudar o que está funcionando corretamente. Acho que mudá-la seria o prazer da novidade e este não é o espírito do relatório”. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 162). O então Ministro da Justiça, Paulo Brossard

(ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 152), foi além e fez um elogio da instituição nos seguintes termos:

A despeito dos possíveis erros e desvios que a Justiça Eleitoral possa cometer ou tenha cometido, acho que ela foi um dos maiores avanços feitos em nosso país. Essa reivindicação, que teve em Assis Brasil o seu grande advogado, e foi incorporada ao programa da Aliança Liberal de 1930, que veio a ser adotado, é uma dessas conquistas inegociáveis do Direito, da política e da judicatura brasileiros. Dizia-se, naquele tempo, antes de 1930, quando se defendia a adoção de uma Justiça Eleitoral, que seria macular a Justiça, introduzir nela a política partidária. Longe disso. Muito ao contrário, a Justiça Eleitoral veio transformar-se no mais seguro fator de lisura das eleições. Não quero dizer que não haja falhas, algumas até clamorosas. Mas, em grandes linhas, não fora a Justiça Eleitoral, estaríamos ainda naquele tipo de eleição que marcou a nossa História, até a adoção do voto secreto e da Justiça Eleitoral. É uma questão de aperfeiçoá-la, melhorá-la.

Apesar da corrente majoritária em favor do *status quo* ter prevalecido, algumas críticas mais contundentes foram feitas ao modelo de organização eleitoral judiciária. A crítica mais explícita foi feita pelo jurista José Joaquim Calmon Passos (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 128), preocupado com possíveis excessos e a proximidade entre judiciário e política partidária:

Quanto ao problema dos controles, parece que já disse alguma coisa, mas gostaria de chamar a atenção para uma coisa que me parece fundamental: não acredito em nenhuma reforma da Justiça brasileira enquanto a Justiça Comum for também Justiça Eleitoral. Os juízes comuns, porque são juízes eleitorais, tem um poder de coação e de intimidação sobre o Poder Legislativo que entristece. Ou se tira a Justiça Eleitoral da mão da Justiça Comum, inclusive para que o juiz não seja convocado a se cumpliciar com a luta política, que é uma luta muito incruenta, ou nós continuaremos, neste País, a ter apenas uma Justiça de pilhéria. Por isso que nas sugestões apresentadas coloquei o problema da Justiça Eleitoral como um dos problemas fundamentais, porque é importante entender-se que o processo político partidário, que leva o homem público à conquista do poder lícito e necessário, tem um enfoque e uma dinâmica muito diferente daquele outro poder político que o juiz precisa e tem necessidade de exercitar. No momento em que deixarmos que esses dois se aproximem iremos prejudicar a ambos, como temos prejudicado até hoje.

Poucos estavam dispostos a ir tão longe quanto Calmon Passos, mas não faltaram aqueles que destacaram a inaplicabilidade da lei eleitoral e a falta de poder da JE para ver cumpridas suas medidas. O jurista Hélio Bicudo (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 42) relata que em São Paulo, mesmo com a proibição explícita da colocação de outdoors como meio de propaganda eleitoral, a JE “não teve força suficiente perante o organismo policial para que esses outdoors fossem retirados”. Já Jamil Haddad (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 42) registrou que “(...) há uma realidade patente, flagrante o abuso do poder econômico, mas a Justiça Eleitoral, pura e simplesmente, não tomou conhecimento desses dispositivos”. Aqui, entra-se num ponto que será elaborado de forma mais aprofundada no tópico subsequente desta dissertação, referente

à teoria da judicialização da política: a relação entre o que a legislação estipula e o que os magistrados podem ou se sentem inclinados a fazer a partir de suas condições institucionais, suas ideias de profissionalismo, e suas relações com os demais poderes. Uma fala ilustrativa neste sentido é a do desembargador Milton Santos Martins (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 49), expositor em audiência pública na subcomissão, convidado na função de presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e do TRE-RS:

Perguntaram-me, como Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, qual a única forma de se evitar a fraude eleitoral. Disse que era sujar o dedo do eleitor com tinta indelével quando fosse votar. Dessa forma, ninguém votaria duas vezes. Mas vamos sujar o dedo de 60 milhões de brasileiros por causa de cem, duzentos, trezentos, talvez alguns milhares de eleitores desonestos? Quer dizer, há maneiras de se reagir à fraude, que às vezes pode não ser a mais adequada.

A perspectiva apresentada pelo magistrado, de uma medida adequada entre controle e liberdade política a que o magistrado deve atentar, aparece de forma ainda mais explícita em duas falas realizadas na subcomissão de sistema eleitoral. A primeira é do advogado eleitoral Arnaldo Malheiros (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 97) que enfatizou a parcela de responsabilidade do Congresso na relação de controle que se estabelece entre JE e políticos nos ciclos eleitorais:

(...) muitas vezes, **o Congresso tem votado leis que depois vão ser interpretadas ou aplicadas pela Justiça Eleitoral e que depois vai levar as críticas e as culpas pela aplicação de leis**, que é o caso exatamente desta. Esta lei foi tão causuística que se referiu até a vestimentas. Daí a proibição das camisetas. O dispositivo mencionou expressamente vestuário. Então, a Justiça Eleitoral tinha que aplicar essa disposição proibitiva. Claro que houve abusos, como nessa questão a que V. Ex^a se referiu de juízes que requisitaram estádios de futebol. **Eu mesmo tive um problema no Estado de São Paulo, no Município de Itapira, em que o Juiz publicou um edital ameaçando de prisão os eleitores que comparecessem com camisetas no dia da eleição e requisitou, no mesmo edital, o estádio de determinado clube para prender eleitores no dia da eleição.** Evidente, abusos existem tanto da parte de administradores como da parte de magistrados. Agora, que o Congresso tem que assumir a sua parte de responsabilidade porque votou essa lei, e aliás votou pouquíssimo tempo antes da eleição, até sem tempo suficiente para que fosse maduramente refletida e aplicada, e isso é uma verdade também. Por isso até que eu propus, nas minhas sugestões, que a legislação eleitoral não seja alterada com prazo inferior a um ano antes de cada eleição, para evitar exatamente esse tipo de casuísmo que depois se reflete num descontrole até da própria Justiça Eleitoral, com decisões conflitantes e que vão causar perturbação na realização das eleições (grifo nosso).

A proposta do advogado, de anterioridade de um ano para alterações na legislação eleitoral, foi acatada e atualmente encontra-se no art. 16 da Constituição Federal. A segunda crítica à desconexão entre legislação eleitoral e decisão judicial veio do deputado do MDB-RS, João Gilberto Coelho (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 97). O congressista ressaltou que os magistrados devem levar em conta a complexidade da realidade

política brasileira e que sua aplicação da lei, expansiva e rigorosa em seus critérios formais, passa necessariamente por um juízo de ponderação e adequação:

Nós, ao criarmos instituições, vejam, nós já criamos uma lei, em relação ao abuso de poder econômico, perfeita, tão perfeita, que inexecutável. O Brasil tem uma realidade mais complexa que nós temos que levar em conta. Quando o juiz eleitoral toma determinadas providências como, por exemplo, proibir outdoor, ele está cumprindo a lei. Pela lei, outdoor é proibido. **A maior parte da Justiça Eleitoral já se deu conta que é melhor negociar um determinado número de outdoor, proporcional, distribuído entre os Partidos, do que aplicar a lei. Porque ela é tão dura que é inaplicável** (grifo nosso).

Verifica-se, assim, que saiu da Constituinte uma Justiça Eleitoral estruturada de forma não muito diferente do que já havia antes. E desde então já parecia haver a compreensão de que, mesmo que houvesse a expansão da jurisdição e dos poderes deste ramo da Justiça, sua prática decisória seria necessariamente intermediada por considerações de força em relação ao demais poderes, bem como uma ponderação dos magistrados do que de fato seria possível, ou razoável, decidir a partir da lei sem com isso cometer abusos ou ferir a liberdade política dos cidadãos. O fortalecimento e desenho da JE nestes termos parece ter relação mais próxima com a teoria da governança (WHITTINGTON, 2005; NUNES, 2010). As forças políticas condutoras da reabertura democrática possuíam um interesse estratégico na confiabilidade dos resultados eleitorais, essencial para a consolidação do novo regime, assim como buscavam transferir ao Judiciário a tarefa impopular de decidir, a partir de uma legislação rigorosa, quem sairia “impune” por transgressões eleitorais, ou então seria condenado e possivelmente cassado contra a vontade popular expressa no voto. Na reabertura democrática, portanto, a JE já nasce como instituição de justiça negociada, em que a expectativa de ponderação entre lei e política existe como fato constitutivo da legitimidade de sua atuação.

De 1988 para cá, a legislação de controle eleitoral foi expandida de forma significativa, muitas vezes com apoio de movimentos da sociedade civil⁴² contra a corrupção e pela moralização da política (NICTER, 2018, p. 53-63). Além do Código Eleitoral de 1965, a regulação eleitoral no país foi expandida com a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90), a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) e a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97). Somaram-se a estes instrumentos mais gerais reformas significativas que

⁴² Destaque para o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), liderado pelo ex-juiz Marlon Reis, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), principais líderes da mobilização pela lei de iniciativa popular (NICTER, 2018, p. 53-63).

endureceram penas e alteraram as regras do jogo, como a Lei n. 9840/99 (alargou a definição de compra de votos e facilitou o processamento de denúncias desses casos) e a Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que aumentou o rol de inelegibilidades da LC n. 64/90 e estendeu o prazo de inelegibilidade para 8 anos. Estas duas últimas reformas, contra a captação ilícita de sufrágio e a favor do endurecimento de inelegibilidades, foram aprovadas pelo Congresso após projeto de iniciativa popular, com mais de 1 milhão de assinaturas. Diante desse quadro normativo e dos fatores estruturais apresentados anteriormente, é possível concluir que há dois grupos de incentivos conflitivos na estrutura da JE: por um lado, a estrutura, natureza política das ações, e gravidade das sanções cria incentivos para os juízes adotarem posições mais prudentes e conservadoras na hora de decidir⁴³; por outro, a legislação torna as eleições extremamente judicializáveis, incentivando os atores institucionais habilitados a questionar cada aspecto do processo eleitoral.

⁴³ Incentivo, porém, que não está presente nas decisões de impacto normativo tomadas pelo TSE. Nos últimos 20 anos, através de consultas e outros instrumentos regulatórios, a JE brasileira alterou de forma significativa as regras do jogo eleitoral, muitas vezes em desacordo com as forças legislativas, que precisaram se mobilizar para reformar as decisões. Trata-se aqui de outra forma de judicialização da competição política, que já foi amplamente debatida pela literatura (MARCHETTI, 2013) (LIMA, 2019).

4 VARIÁVEIS POPULACIONAIS, SOCIOECONÔMICAS E OS PEDIDOS DE CASSAÇÃO DE PREFEITOS

A primeira parte desta análise pretende investigar os padrões de ativação da Justiça Eleitoral catarinense e se esta ativação está relacionada com padrões demográficos/socioeconômicos dos municípios ou com os padrões de competição política local (e de que forma esses fatores interagem entre si). Para isso, a análise se divide em duas etapas: uma primeira apresenta estatísticas descritivas de dados demográficos e socioeconômicos considerados relevantes para a literatura que estuda a influência de variáveis deste tipo na competição política local. Com isso, pretende-se investigar se as variáveis tipicamente associadas a diferentes tipos de política distributiva estão presentes e se são um fator relevante para a judicialização, nossa variável dependente de interesse. A segunda etapa envolve a análise da dinâmica de competição política municipal no estado e de como esta se reflete (ou não) nas dinâmicas de judicialização. As variáveis explicativas comparadas envolvem, por exemplo, a diferença percentual de votos entre primeiro e segundo colocado nas eleições, os partidos dos candidatos, e os gastos contratados pelos candidatos. Também serão apresentadas estatísticas descritivas básicas dessas variáveis para uma análise de subclassificação entre os diferentes grupos de análise.

Sobre os grupos de análise, os dados nas seções subsequentes serão comparados entre 3 grupos principais: (i) todos os municípios do estado de Santa Catarina; (ii) os municípios que tiveram suas eleições para prefeito judicializadas; (iii) os municípios que não tiveram suas eleições para prefeito judicializadas. Onde for relevante, serão introduzidos grupos e subgrupos de controle para melhor compartimentalizar e entender relações intervenientes.

Começamos, então, por visualizar e descrever algumas das principais características populacionais e socioeconômicas que, espera-se, possam ter alguma relação com a judicialização de eleições para prefeito. Com base na literatura que trata da compra de votos e corrupção eleitoral, a expectativa é de que municípios menores e mais pobres, especialmente em áreas rurais, sofram mais com práticas clientelistas e com o aparelhamento do serviço público, tornando menos claras as fronteiras entre bens públicos e privados (BOBONIS *et al.*, 2017; CANTU, 2013; DESPOSATO, 2002; NICTER, 2018; ROCHA; SOUZA; ARAÚJO,

2019; STOKES *et al.*, 2013). Assim, com base nesta literatura, a relativa pobreza dos cidadãos, a maior importância de cada voto individual no resultado eleitoral, e a deficiência na capacidade política/econômica de municípios menores para entregar bens públicos são motivos para crer que há um incentivo maior para cidadãos desse tipo de localidade optarem por políticas distributivas privadas em detrimento de práticas programáticas. Esse incentivo faria com que as populações dentro deste quadro socioeconômico estejam mais propensas a aceitar benefícios privados de candidatos em troca de apoio público ou votos.

Esses incentivos, porém, não significam uma necessária simetria com os padrões de judicialização das eleições para prefeito. A expectativa teórica de práticas distributivas individualizadas e não-programáticas, sua existência fática, e o controle judicial desses atos correspondem a fenômenos diferentes no processo político. Ou seja, a existência ou não de práticas clientelistas em maiores níveis não implica necessariamente no acionamento judicial na mesma proporção da ocorrência desses fatos. Além disso, as medidas aqui apresentadas são apenas aproximações indiretas e não constituem medidas precisas dessas práticas distributivas. Também não há testes estatísticos nas páginas a seguir capazes de medir com precisão a probabilidade ou os níveis de incerteza dos dados apresentados. Ainda assim, a comparação entre municípios por porte populacional, nível de urbanização, e outras características socioeconômicas relevantes pode ajudar a visualizar os contornos sociais e econômicos por trás dos padrões de judicialização das eleições para prefeito e de que forma estas características podem afetar as diferentes proporções de judicialização observadas nos municípios do estado. Trata-se, afinal, de um trabalho primariamente descritivo cujo objetivo central é fornecer elementos empíricos de base para pesquisas futuras testarem com maior rigor as possíveis implicações teóricas dos dados aqui descritos.

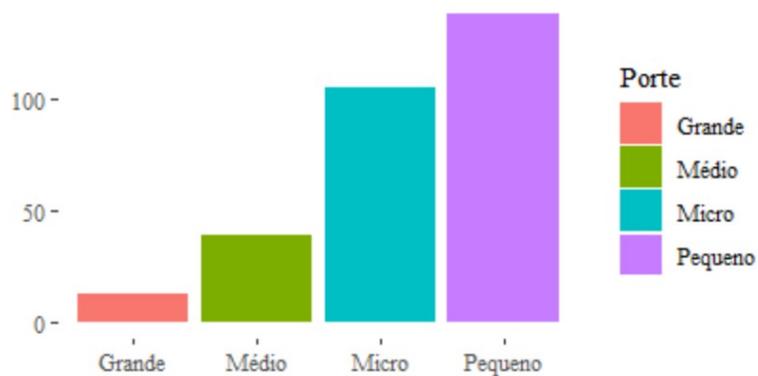
Como dito anteriormente, este trabalho pretende explicar as estratégias dos atores envolvidos na judicialização de eleições para prefeito levando em conta três grupos de variáveis: a) variáveis demográficas e socioeconômicas; b) variáveis de competição política; c) variáveis institucionais. O primeiro grupo diz respeito, sobretudo, aos padrões de ativação da corte catarinense de direito eleitoral tendo como unidades de análise os municípios em si. Pretende-se com isso evidenciar de que forma diferentes características demográficas e socioeconômicas dos municípios estão relacionadas com uma ou maior ou menor taxa de pedidos de cassação de candidatos a prefeito, além de indicar se os diferentes atores envolvidos neste processo segmentam suas estratégias de acionamento de acordo com o perfil

dos municípios. A expectativa teórica é de que municípios com eleições judicializadas por Atores Políticos sejam mais populosos e desenvolvidos do que a média; na direção oposta, espera-se que os municípios com eleições judicializadas pelo MP sejam menores e mais vulneráveis do que a média. O segundo grupo engloba variáveis de competição política e tem como unidade de análise as eleições de cada município, os candidatos, e os partidos políticos. Essas características incluem, por exemplo, a diferença percentual de votação do primeiro para o segundo colocado e a média de gastos eleitorais declarados pelos candidatos. O objetivo é apurar se distintos valores dessas variáveis de competição local estão relacionados com maiores proporções de judicialização. A hipótese de pesquisa é de que municípios mais competitivos, que possuam diferenças menores que a média e gastos por candidato acima da média, sejam mais judicializados por Atores Políticos; em direção oposta, espera-se que os municípios judicializados pelo MP sejam menos competitivos, ou seja, com diferenças acima da média e gastos dos candidatos abaixo da média. Por fim, com as variáveis institucionais, grupo que tem os acórdãos do TRE-SC como unidades de análise, a finalidade é investigar de que forma estes processos são levados ao tribunal (tipo de ação e objeto do pedido), como são decididos os casos, e de que forma os desembargadores eleitorais justificaram seus votos.

A expectativa é de que poucos casos acabam em condenação e que, em sua maioria, os casos são indeferidos por falta de provas ou de gravidade dos atos. Espera-se também que os casos judicializados pelo MP sejam mais bem sucedidos do que os propostos por Atores Políticos.

Santa Catarina possui 295 municípios distribuídos em 6 mesorregiões: Grande Florianópolis, Norte Catarinense, Oeste Catarinense, Vale do Itajaí, Serrana, e o Sul Catarinense. A maior parte destes municípios, conforme Tabela 1 abaixo, é de porte Micro (5.000 ou menos habitantes) ou Pequeno (5.001 – 25.000 habitantes), que somados representam mais de 83% do total de municípios do estado (36% e 47%, respectivamente). Os municípios de porte Médio (25.001 – 100.000) aparecem em seguida, com 13% do total. Por fim, apenas 13 municípios do estado têm mais de 100.000 habitantes, o que representa 4% do total.

Gráfico 1 - Porte populacional dos municípios catarinenses



Fonte: IBGE (2016)

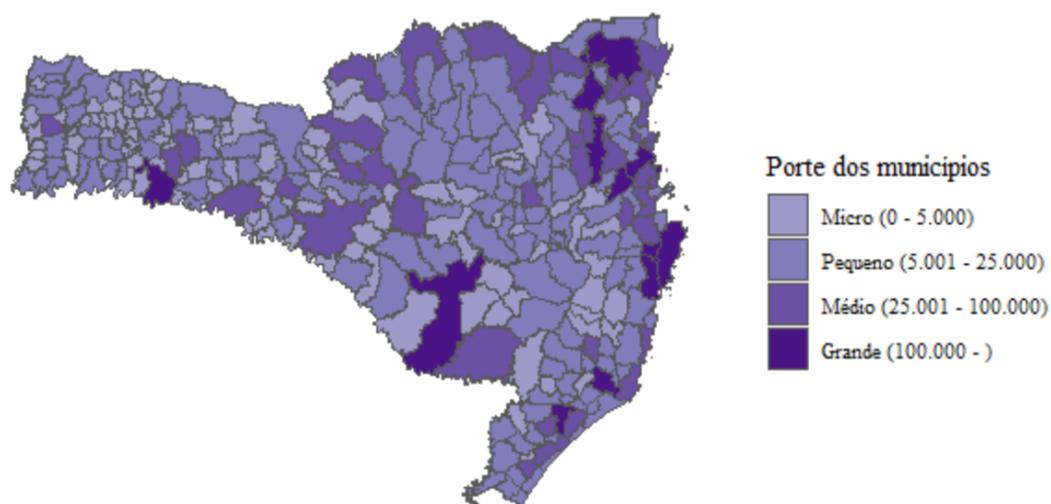
Tabela 1 - Classificação dos municípios catarinenses por porte

Porte		Proporção
Grande (100.000 -)	13	0.04
Médio (25.001 - 100.000)	39	0.13
Micro (0 - 5.000)	105	0.36
Pequeno (5.001 - 25.000)	138	0.47

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016)

A Figura 1 ilustra de que forma esses municípios estão distribuídos geograficamente no estado. A Tabela 2 complementa o mapa e permite afirmar que a maioria dos municípios grandes do estado estão concentrados no corredor costeiro que vai do Norte Catarinense ao Sul do estado (são 11, aproximadamente 85% dos municípios deste porte). Em contraste, aproximadamente 78% dos municípios de porte micro estão nas regiões interioranas Oeste e Serrana, que possuem apenas um município grande cada (Chapecó e Lages, respectivamente).

Figura 1 - Mapa de porte populacional dos municípios catarinenses (2016)



Elaborado pelo autor com dados do IBGE (2016) e o pacote geobr (PEREIRA, R.H.M.; GONÇALVES, C.N.; et. al 2019).

De resto, a composição populacional de cada mesorregião indica uma outra diferença chave entre as regiões costeiras e interioranas: a proporção de municípios pequenos e médios. O Norte Catarinense, por exemplo, tem 93% de seus municípios nesta faixa populacional (62% pequenos, 31% médios), seguido do Sul com 80% (65% pequenos, 15% médios), Vale do Itajaí com 73% (54% pequenos, 19% médios) e a Grande Florianópolis com 72% (48% pequenos, 14% médios). Essa proporção cai drasticamente quando passamos para os interiores, onde os municípios micro são maioria: o Oeste tem apenas 42.8% de seus municípios entre pequenos e médios (36% pequenos, 6.8% médios) e a região Serrana está bem próxima, com 43% (33% pequenos, 10% médios).

Tabela 2 - Número de municípios por porte em cada mesorregião de Santa Catarina

	Grande Florianópolis, N = 21*	Norte Catarinense, N = 26*	Oeste Catarinense, N = 118*	Serrana, N = 30*	Sul Catarinense, N = 46*	Vale do Itajaí, N = 54*
Micro (0 - 5.000)	5 (24%)	0 (0%)	66 (56%)	16 (53%)	7 (15%)	11 (20%)
Pequeno (5.001 - 25.000)	10 (48%)	16 (62%)	43 (36%)	10 (33%)	30 (65%)	29 (54%)
Médio (25.001 - 100.000)	3 (14%)	8 (31%)	8 (6.8%)	3 (10%)	7 (15%)	10 (19%)
Grande (100.000 -)	3 (14%)	2 (7.7%)	1 (0.8%)	1 (3.3%)	2 (4.3%)	4 (7.4%)

* n (%)

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016)

Se compararmos essa distribuição com o nível de urbanização dos municípios (Tabelas 3 e 4, Figura 2), percebemos que há uma relação esperada entre número de habitantes e urbanização: há uma maior proporção de municípios rurais no Oeste (82%) e na região Serrana (67%), as duas mesorregiões com a maioria de municípios micro. Apesar dessa maior concentração nas duas regiões destacadas, o estado possui altas proporções de municípios rurais em todas as regiões e em apenas uma delas, na Grande Florianópolis, a proporção de municípios urbanos supera a de rurais. Além disso, a Tabela 4 aponta que dos municípios de porte micro, 92% são classificados como rurais. Esse número cai para 68% entre os pequenos.

Apesar dessa predominância rural, os municípios urbanos chegam ao percentual de 39% ou mais em todas as regiões, à exceção da Oeste e Serrana, o que indica haver urbanização significativa em todas as regiões costeiras do estado. Essas proporções não causam surpresa se considerarmos que dos municípios médios (mais prevalentes nessas regiões), 90% são urbanos (os outros 10% são intermediários), e, dos grandes, todos são.

Tabela 3 - Número de municípios por nível de urbanização em cada mesorregião de Santa Catarina

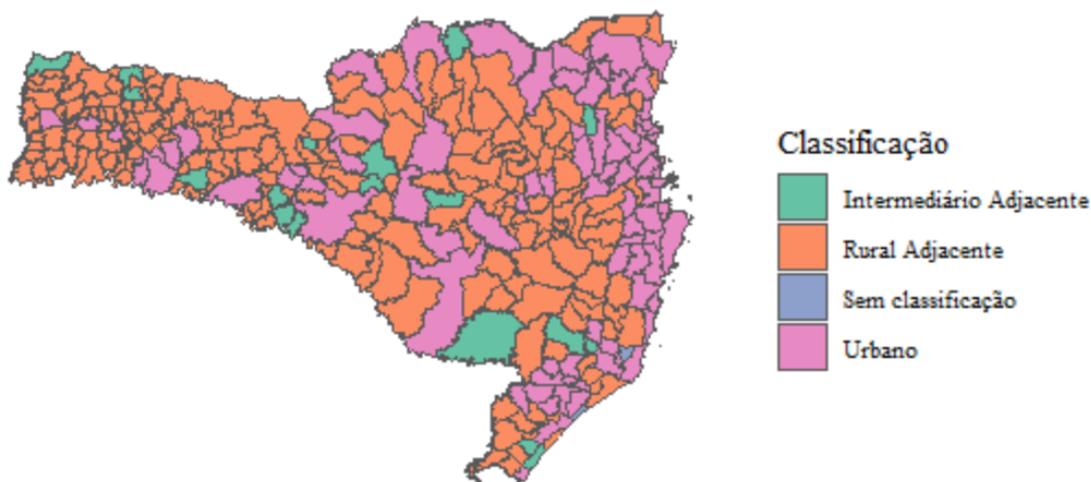
	Grande Florianópolis, N = 21*	Norte Catarinense, N = 26*	Oeste Catarinense, N = 118*	Serrana, N = 30*	Sul Catarinense, N = 46*	Vale do Itajaí, N = 54*
Intermediário Adjacente	0 (0%)	1 (3.8%)	7 (5.9%)	4 (13%)	4 (8.7%)	1 (1.9%)
Rural Adjacente	9 (43%)	13 (50%)	97 (82%)	20 (67%)	21 (46%)	32 (59%)
Sem classificação**	0 (0%)**	0 (0%)**	0 (0%)**	0 (0%)**	2 (4.3%)**	0 (0%)**
Urbano	12 (57%)	12 (46%)	14 (12%)	6 (20%)	19 (41%)	21 (39%)

* n (%)

** Pescaria Brava e Balneário Rincão, municípios instalados em 2013.

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016)

Figura 2: Mapa de urbanização dos municípios catarinenses (2016)



Elaborado pelo autor com dados do IBGE (2016) e o pacote geobr (PEREIRA, R.H.M.; GONÇALVES, C.N.; et. al 2019).

O mapa da Figura 2 dá contornos mais concretos a essa distribuição, pois pode-se ver claramente que os municípios mais urbanizados estão concentrados nas áreas mais próximas à

costa, tornando-se progressivamente mais rurais à medida que se movem em direção ao interior do estado – exceção feita ao cinturão mais urbano na área de transição entre as regiões Serrana e Oeste e às áreas ao redor dos maiores municípios destas regiões (Lages e Chapecó).

Tabela 4 - Número de municípios por nível de urbanização e porte

	Micro (0 - 5.000), N = 105*	Pequeno (5.001 - 25.000), N = 138*	Médio (25.001 - 100.000), N = 39*	Grande (100.000 -), N = 13*
Intermediário Adjacente	2 (1.9%)	11 (8.0%)	4 (10%)	0 (0%)
Rural Adjacente	98 (93%)	94 (68%)	0 (0%)	0 (0%)
Sem classificação**	0 (0%)**	2 (1.4%)**	0 (0%)**	0 (0%)**
Urbano	5 (4.8%)	31 (22%)	35 (90%)	13 (100%)

* n (%)

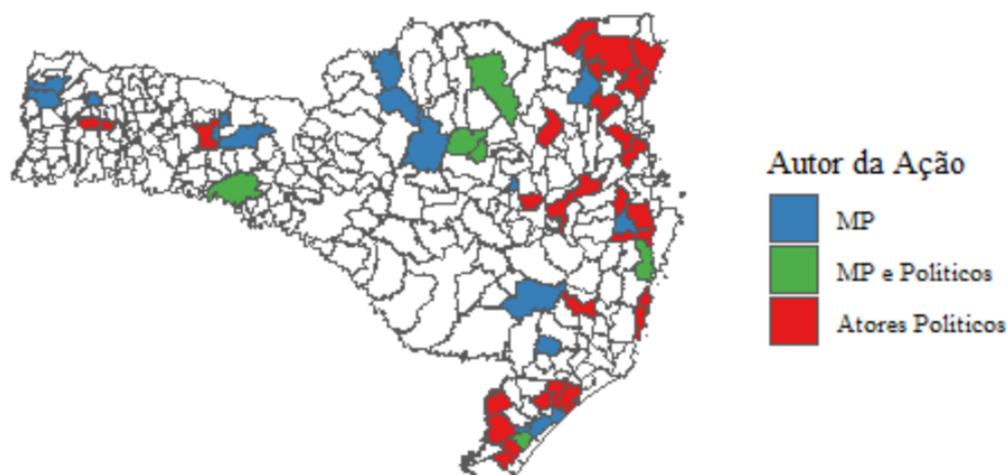
**Pescaria Brava e Balneário Rincão, municípios instalados em 2013.

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016)

Estabelecidas essas linhas gerais do perfil populacional e de urbanização dos municípios do estado e suas mesorregiões, passa-se à pergunta que interessa: de que forma estes padrões mais gerais interseccionam com as preferências e estratégias dos atores envolvidos nos pedidos de cassação de prefeito que chegam ao TRE-SC? A Figura 3 mapeia os municípios que tiveram suas eleições para prefeito judicializadas⁴⁴, de acordo com o tipo de autor (aquele que ingressou em juízo pedindo a cassação e deu origem ao processo). A Tabela 5 dá uma visão mais geral da relação número de habitantes-judicialização, e a Tabela 6 destrincha a relação de acordo com o autor do pedido de cassação.

⁴⁴ Lembrando que tratamos aqui apenas de casos levados à 2ª instância e que poderiam ter levado à cassação de diploma ou mandato de candidato a prefeito ou vice nas eleições municipais de 2016 em Santa Catarina.

Figura 3: Mapa da judicialização das eleições para prefeito de 2016 (SC)



Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC e o pacote geobr (PEREIRA, R.H.M.; GONÇALVES, C.N.; et. al 2019).

Tabela 5 - Número de municípios por grupo (judicializado ou não) e porte

	Micro (0 - 5.000), N = 105*	Pequeno (5.001 - 25.000), N = 138*	Médio (25.001 - 100.000), N = 39*	Grande (100.000 -), N = 13*
Judicializado	6 (5.7%)	30 (22%)	10 (26%)	6 (46%)
Não judicializado	99 (94%)	108 (78%)	29 (74%)	7 (54%)

* n (%)

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Em conjunção, o mapa e a tabela apresentados acima nos indicam que a grande maioria dos municípios (82%) não teve suas eleições para prefeito judicializadas, mas que essa judicialização ocorreu proporcionalmente de forma mais aguda nos municípios grandes e médios, no corredor costeiro mais urbanizado entre Norte e Sul. Ainda que em números absolutos haja uma igualdade entre municípios micro e grandes no grupo de municípios com eleições judicializadas, a proporção destes municípios menores em relação ao montante de seu grupo é ínfima quando comparada àquela dos grandes: aproximadamente 6% dos municípios

micro tiveram suas eleições para prefeito judicializadas, enquanto este número chega a 54% (6 de 13) para os grandes.

Fora isso, verifica-se também que aproximadamente 30% dos municípios com casos judicializados (16 de 52) são médios (10) ou grandes (6). Comparativamente, estes dois grupos populacionais representam apenas 17,6% dos municípios catarinenses como um todo (52 de 295), e 14,8% daqueles que não tiveram suas eleições para prefeito judicializadas (36 de 243). O que dá conta desta discrepância e a relativa força da judicialização em municípios médios e grandes?

A análise ganha uma nova camada de interesse se consideramos a relação entre o porte dos municípios, seus níveis de urbanização, e o tipo de autor da ação que pediu a cassação. No grupo “Atores Políticos”, o autor da ação foi um candidato a prefeito ou vice, ou uma coligação, ou um partido político. No grupo “MP”, o Ministério Público foi o autor solitário do pedido. Por fim, como o nome já deixa bem claro, “MP e Político” considera aquelas ações em que o MP foi coautor da ação junto de algum dos atores políticos descritos acima.

A Tabela 6 (abaixo) demonstra uma clara prevalência dos Atores Políticos como propositores de ações: estes são maioria em todas as categorias de porte municipal. Mas há uma clara distinção entre o quão marcada essa prevalência é em diferentes categorias. A expectativa teórica de que os Atores Políticos seriam mais ativos em municípios mais populosos e mais urbanizados parece se confirmar nos dados. Nos municípios médios e grandes, os Atores Políticos fizeram os pedidos de cassação em 85% e 80% das vezes, respectivamente. Esta relação fica clara no mapa da Figura 3, onde podemos ver uma concentração de ações propostas por Atores Políticos no corredor costeiro mais urbanizado do estado. Os números dos Atores Políticos caem para 62% e 65% nas categorias de porte micro e pequeno, onde o MP é mais ativo e chega a fazer 38% e 27% dos pedidos, respectivamente. Em apenas 6 ações, todas em municípios com 5.000 ou mais habitantes, os políticos e o MP foram coautores do pedido de cassação.

Tabela 6 - Tipo de autor da ação e porte dos municípios

	Micro (0 - 5.000), N = 8*	Pequeno (5.001 - 25.000), N = 37*	Médio (25.001 - 100.000), N = 26*	Grande (100.000 -), N = 11*
Atores Políticos	5 (62%)	24 (65%)	22 (85%)	8 (80%)
MP	3 (38%)	10 (27%)	2 (7.7%)	1 (10%)
MP e Políticos	0 (0%)	3 (8.1%)	2 (7.7%)	1 (10%)

*n (%)

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

A Tabela 7 demonstra o padrão agregado na relação entre o nível de urbanização dos municípios e as proporções de casos judicializados. O número absoluto de casos em municípios rurais (27) é superior àquele de casos em municípios urbanos (23), porém proporcionalmente estes casos representam apenas 14% do total de municípios rurais, enquanto os municípios urbanos tiveram 27% de suas eleições judicializadas, praticamente o dobro. Os municípios intermediários tiveram apenas um caso dentre 17 possíveis que acabou na JE. Se subclassificarmos os municípios com ações eleitorais pelo tipo de autor e nível de urbanização (Tabela 8), podemos ver que, como esperado, os Atores Políticos são amplamente majoritários nas ações propostas em municípios mais urbanos (84%), condição atenuada nos municípios rurais, em que ainda são majoritários (58%), mas contam com presença mais significativa do MP, proponente das ações em 33% dos casos nestas municipalidades.

Tabela 7 - Nível de urbanização e judicialização das eleições

	Intermediário Adjacente, N = 17*	Rural Adjacente, N = 192*	Sem classificação, N = 2***	Urbano, N = 84*
Judicializado	1 (5.9%)	27 (14%)	1 (50%)	23 (27%)
Não judicializado	16 (94%)	165 (86%)	1 (50%)	61 (73%)

* n (%)

**Pescaria Brava e Balneário Rincão, municípios instalados em 2013.

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Tabela 8 - Nível de urbanização dos municípios pelo Tipo de Autor da ação

	Intermediário Adjacente, N = 2*	Rural Adjacente, N = 33*	Sem classificação, N = 1***	Urbano, N = 46*
Atores Políticos	1 (50%)	19 (58%)	1 (100%)	38 (84%)
MP	0 (0%)	11 (33%)	0 (0%)	5 (11%)
MP e Políticos	1 (50%)	3 (9.1%)	0 (0%)	2 (4.4%)

* n (%)

**Pescaria Brava e Balneário Rincão, municípios instalados em 2013.

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Em síntese, os dados apresentados até aqui parecem indicar que, em consonância com as expectativas iniciais, a maior parte dos pedidos de cassação veio de Atores Políticos. Por conta disso, essa judicialização ocorreu proporcionalmente de forma mais acentuada em municípios médios e grandes, de regiões mais urbanizadas, nas áreas costeiras das mesorregiões litorâneas. Como previa a teoria, os Atores Políticos são mais ativos em municípios maiores e mais urbanizados, enquanto o MP tem atuação mais tímida e concentrada em áreas mais rurais e menos populosas. O padrão de judicialização, sobretudo nos casos de autoria de Atores Políticos, mais do que refletir uma forma de controle contra

práticas clientelísticas locais, parece ser fruto de estratégias de competição desses atores por municípios com mais recursos para distribuir e disputar.

Antes de passar à análise das características socioeconômicas dos municípios, podemos refinar ainda mais a análise se olharmos para o objeto das ações (a conduta alegada como causa de pedir) em contraste com o porte, nível de urbanização e tipo de autor. A expectativa teórica é de que as ações por compra de votos sejam mais comuns em municípios menores e mais rurais. Também espera-se que essas ações sejam proporcionalmente mais utilizadas por membros do MP, que tem maior capacidade para investigar esses casos e para quem, como vimos, a moralização da administração pública é um ponto relevante da missão institucional. Mais especificamente, comparando somente as ações que envolviam alegações de compra de votos⁴⁵ com aquelas que envolviam apenas outros tipos de acusações (conduta vedada a agente público, abuso de poder, uso indevido dos meios de comunicação e caixa 2) podemos ver nas Tabelas 9, 10 e 11, que as primeiras (compra de votos) de fato estão proporcionalmente mais concentradas em municípios de porte micro ou pequeno, em áreas mais rurais, e com atuação mais relevante do Ministério Público.

Tabela 9 - Porte dos municípios pelo objeto da ação (compra de votos ou não)

	Micro (0 - 5.000), N = 8*	Pequeno (5.001 - 25.000), N = 37*	Médio (25.001 - 100.000), N = 26*	Grande (100.000 -), N = 11*
Compra de votos	5 (62%)	18 (49%)	7 (27%)	0 (0%)
Outros	3 (38%)	19 (51%)	19 (73%)	11 (100%)

* n (%)

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Os números dão assim suporte às expectativas teóricas de que a compra de votos seria mais prevalente em ambientes menos urbanizados e populosos. Para se ter uma ideia, nenhuma das ações propostas em municípios grandes envolvia alegações de compra de votos e estes casos representam apenas 27% do total em municípios médios. Por outro lado, das 8 ações propostas em municípios micro, 5 delas envolviam compra de votos (62% das ações neste porte), e das 37 ações em municípios pequenos, 18 alegavam compra de votos (49% das

⁴⁵ Muitas ações envolviam mais de uma alegação, considero aqui as ações em que pelo menos um dos objetos do pedido era a compra de votos.

ações em municípios pequenos). Padrão similar e ainda mais discrepante é observável na relação entre urbanização e compra de votos: 55% das ações propostas em municípios rurais alegavam compra de votos, enquanto esta proporção atinge o patamar de apenas 24% nos municípios urbanos.

Tabela 10 - Nível de urbanização dos municípios pelo objeto da ação (compra de votos ou não)

	Intermediário Adjacente, N = 2*	Rural Adjacente, N = 33*	Sem classificação, N = 1**,**	Urbano, N = 46*
Compra de votos	0 (0%)	18 (55%)	1 (100%)	11 (24%)
Outros	2 (100%)	15 (45%)	0 (0%)	35 (76%)

* n (%)

**Pescaria Brava e Balneário Rincão, municípios instalados em 2013.

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Ainda que não haja uma diferença proporcional muito ampla, é possível observar que há uma predileção proporcionalmente maior do MP em processar demandas por compra de votos (Tabela 11). Das 22 ações em que um Promotor constava como autor ou coautor, 9 delas (41%) alegavam compra de votos. No caso dos Atores Políticos, das 65 ações em que estes eram autores ou coautores, 23 delas (35%) faziam o mesmo. Ressalta-se aqui que apesar de esta proporção ser relativamente alta, a diferença evidenciada na Tabela 12, que considera apenas as ações propostas por Atores Políticos, demonstra que mesmo nos casos em que estes alegam compra de votos, isto costuma ocorrer com mais frequência e em maiores proporções em áreas rurais do que nas suas contrapartes urbanas, onde as ações por compra de votos propostas por estes atores representam 21% do total, contra 63% dos casos em municípios rurais. Em certa medida, estes resultados dão força ao argumento de que o clientelismo (aqui representado pela compra de votos) seria de fato mais prevalente em municípios menores e mais rurais, o que se refletiria na maior presença do MP como ator de controle e no fato de que, mesmo entre os Atores Políticos, estas ações estão mais concentradas em municípios com este perfil.

Tabela 11 - Tipo de Autor pelo objeto da ação (compra de votos ou não)

	Atores Políticos, N = 59*	MP, N = 16*	MP e Políticos, N = 6*
Compra de votos	21 (36%)	7 (44%)	2 (33%)
Outros	38 (64%)	9 (56%)	4 (67%)

* n (%)

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Tabela 12 - Objeto das ações propostas por Atores Políticos (compra de votos ou não) pelo nível de urbanização

	Intermediário Adjacente, N = 1 ^{*,**}	Rural Adjacente, N = 19*	Sem classificação, N = 1*	Urbano, N = 38*
Compra de votos	0 (0%)	12 (63%)	1 (100%)	8 (21%)
Outros	1 (100%)	7 (37%)	0 (0%)	30 (79%)

* n (%)

**Pescaria Brava e Balneário Rincão, municípios instalados em 2013.

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Os dados apresentados até aqui apontam duas situações distintas: de um lado, os municípios que tiveram suas eleições judicializadas são proporcionalmente maiores e mais urbanizados do que seus pares, por outro, estas ações parecem seguir lógicas distintas para os diferentes atores envolvidos nas ações. Atores Políticos dominam o cenário de forma geral, mas a judicialização vinda deles é mais prevalente em áreas urbanas e municípios maiores, enquanto o MP é mais ativo em municípios menores e mais rurais. Uma outra subclassificação relevante que reforça essa lógica é a relação entre o objeto do pedido de cassação e quem a propôs, com as características de cada município. A compra de votos, prática clientelista típica, deu origem ao pedido de cassação em mais da metade dos municípios rurais que tiveram eleições judicializadas e essa relação está presente mesmo quando consideramos os diferentes tipos de autor. Para investigar de forma mais aprofundada estas primeiras impressões, na próxima seção vamos ver como os dados dos pedidos de

cassação de prefeitos no TRE-SC se entrecruzam com características socioeconômicas consideradas relevantes para a literatura, o que inclui a vulnerabilidade social, o desenvolvimento humano, o PIB per capita, a proporção de servidores estatutários e o quão dependentes de transferências externas são os municípios.

5 – DADOS SOCIOECONÔMICOS E ESTRATÉGIAS DE JUDICIALIZAÇÃO

O argumento teórico por trás desta seção tem como fundamento teorias sociológicas do comportamento político, sobretudo a literatura que trata da teoria do desenvolvimento político (HUNTINGTON, 1968). A ideia básica por trás destas teorias é a de que variáveis demográficas, socioeconômicas e culturais, como urbanização, industrialização, medidas de riqueza e vulnerabilidade social, afetam as atitudes políticas dos cidadãos e moldam o processo de competição política. Em outras palavras, as características socioeconômicas das unidades políticas estão profundamente relacionadas com os padrões de competição política observados nestas mesmas unidades.

As variáveis selecionadas para esta análise refletem características de desenvolvimento econômico, profissionalização da burocracia, independência orçamentária e vulnerabilidade social. O argumento central é o de que o controle por competição realizado pelos Atores Políticos será mais forte em municípios mais “importantes”. Mais especificamente, espera-se que os Atores Políticos sejam responsáveis de forma mais marcada pelos pedidos de cassação em municípios mais ricos, mais profissionalizados, mais independentes e menos vulneráveis. Em contraste, a expectativa para o MP é de que seus membros sejam mais ativos em municípios mais pobres, menos profissionalizados, menos independentes e mais vulneráveis. A divisão em quartis fornece medidas mais robustas dos dados, pois permite ver a distribuição dos valores das variáveis de interesse sem sofrer maiores distorções pela presença de *outliers*⁴⁶. Ainda assim, considerando que há um número expressivo de municípios com 5000 ou menos habitantes no estado (105/295), que dentre este grande grupo apenas 6 municípios tiveram suas eleições judicializadas, e que os dados socioeconômicos destes locais provavelmente destoam do restante, nos momentos indicados optou-se por fazer as comparações seguintes somente entre os municípios com mais de 5000 habitantes. Para testar a robustez das medidas na comparação de estratégias dos diferentes atores, utilizo testes-T de média com intervalo de confiança de 95%.

A primeira delas, o PIB per capita, dá uma indicação do nível de riqueza geral dos municípios (ainda que esta distribuição possa ser internamente desigual). Em seguida, a Proporção de Receitas Externas na composição das receitas totais dos municípios, calculada a

⁴⁶ No caso de comparação entre municípios, em que alguns têm valores especialmente altos ou baixos de determinadas variáveis, esta robustez das medidas de dispersão é ainda mais bem-vinda.

partir da razão entre Transferências Correntes (repasses da União e do Estado de Santa Catarina, na maior parte) e Total de Receitas de cada município, informa ao leitor o quão dependentes são os municípios deste tipo de transferência, o que pode impactar na forma como os prefeitos lidam com os orçamentos públicos (por exemplo, quanto maior a Proporção de Transferências Externas, é de se esperar que também seja maior o controle externo sobre a destinação e o uso destas verbas).

Já a Proporção de Servidores Estatutários dá a razão entre o número deste tipo de servidor (estável, concursado) em relação ao corpo funcional total (que inclui servidores temporários, os contratados no regime CLT, os comissionados e os estatutários) de cada município. Uma maior proporção de estatutários é tipicamente usada como *proxy* para uma burocracia mais profissionalizada e menos sujeita aos desígnios imediatos do mandatário da vez (MARENCO; STROHSCHOEN, 2018). Por fim, os dois índices externos, o de vulnerabilidade social (IVS), desenvolvido pelo IPEA, e o de desenvolvimento municipal (IFDM), da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Os dois servem como medidas agregadas de performance de cada município nestas duas áreas mais gerais: vulnerabilidade social e desenvolvimento humano. Como estas categorias surgem na literatura como associadas com menores ou maiores níveis de clientelismo na política (NICHTER, 2018) (STOKES *et al.*, 2013), é possível que possuam relação com os padrões de judicialização de eleições, além de indicarem diferentes incentivos distributivos para a prática política local.

Apresentadas as variáveis de interesse, passa-se então à descrição dos dados. As Tabelas 13 e 14 resumem os dados referentes aos municípios catarinenses no ano de 2016, agrupando os valores das variáveis em quartis. A primeira delas apresenta os dados dos municípios catarinenses como um todo; a segunda apresenta estas mesmas variáveis, porém apenas para os municípios com mais de 5000 habitantes.

Tabela 13 - Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses (2016)

	Min	25%	50%	75%	Max
PIB per capita (RS)	8341.33	22358.58	27650.79	35270.10	180824.63
Proporção de transferências externas	0.26	0.70	0.80	0.86	0.94
Proporção de servidores estatutários	0.00	0.52	0.63	0.75	0.97
IVS	0.09	0.17	0.21	0.25	0.46
IFDM	0.58	0.71	0.74	0.78	0.88

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016), pesquisa MUNIC IBGE (2016), IPEA (2010), Firjan (2018) e Tesouro Nacional (2016)

Tabela 14 - Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses com mais de 5000 habitantes (2016)

	Min	25%	50%	75%	Max
PIB per capita (RS)	8341.33	22801.09	29214.65	36827.86	94595.1
Proporção de transferências externas	0.26	0.64	0.74	0.82	0.92
Proporção de servidores estatutários	0	0.48	0.59	0.71	0.97
IVS	0.09	0.16	0.2	0.23	0.46
IFDM	0.59	0.72	0.76	0.8	0.88

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016), pesquisa MUNIC IBGE (2016), IPEA (2010), Firjan (2018) e Tesouro Nacional (2016)

A escolha por representar apenas os municípios pequenos, médios e grandes muda pouco o caráter dos números mais gerais para o estado. Pode-se observar, porém, alguns pontos dignos de nota. O primeiro é o de que a exclusão dos municípios micro estreita os números de PIB per capita e de Proporção de Transferências Externas recebidas. A redução no patamar superior do PIB per capita ocorre porque municípios com populações muito baixas podem distorcer esse dado e gerar números muito mais altos do que os encontrados em municípios com economias mais desenvolvidos, porém mais populosos. Argumento

semelhante pode ser feito sobre a Proporção de Transferências Externas: municípios muito pequenos tem menores condições de gerar receitas próprias, assim, sua remoção da base reduz os níveis de transferências recebidas na distribuição observada. Já os números de Proporção de Servidores Estatutários, IVS e IFDM, que pouco mudaram, podem apontar para uma possível indiferenciação mais ampla entre porte municipal e estas características no estado de Santa Catarina.

Em linhas mais gerais, Santa Catarina é um estado relativamente desenvolvido e poucos dos seus municípios encontram-se em situação precária. No caso do PIB per capita, por exemplo, se considerarmos todos os municípios brasileiros o valor médio observado por município é de R\$21.126,18 e o valor mediano R\$15.869,62⁴⁷. Em Santa Catarina, estes valores chegam a R\$30.630,28 e R\$27.650,79, respectivamente⁴⁸. Outro exemplo é o Índice de Vulnerabilidade Social, do IPEA. Para o ano base de 2010, o IVS do Brasil como um todo chegava a 0.326, em Santa Catarina, este número encontrava-se no baixo nível de 0.192⁴⁹. Apesar dessa distinção externa, e da baixa representatividade do estado catarinense, o objetivo é investigar se há diferenciação nos padrões internos de judicialização das eleições para prefeito, ou seja, mantidas estáveis as características estruturais do estado, como se diferenciam as estratégias de judicialização de acordo com a variação socioeconômica *entre* os municípios. Assim, esse fica a cargo de pesquisas futuras na área investigar se, em estados com maiores índices de vulnerabilidade ou menor dinamismo econômico, por exemplo, os padrões aqui observados se repetem e com que intensidade.

⁴⁷ Fonte: Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016)

⁴⁸ Se excluirmos os municípios micro, a média fica em R\$31.096,77 e a mediana em R\$29.214,65.

⁴⁹ Para o IVS, quanto mais próximo de 1, maior o índice de vulnerabilidade da unidade territorial.

Tabela 15 - Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses - Judicializados (2016)

	Judicializados				
	Min	25%	50%	75%	Max
PIB per capita (RS)	13416.39	22169.5	27269.15	37531.46	94595.1
Proporção de transferências externas	0.45	0.61	0.69	0.79	0.88
Proporção de servidores estatutários	0	0.42	0.57	0.74	0.93
IVS	0.12	0.16	0.2	0.22	0.36
IFDM	0.65	0.73	0.76	0.8	0.88

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016), pesquisa MUNIC IBGE (2016), IPEA (2010), Firjan (2018) e Tesouro Nacional (2016)

Tabela 16 - Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses - Não Judicializados (2016)

	Não Judicializados				
	Min	25%	50%	75%	Max
PIB per capita (RS)	8341.33	23535.82	29805.46	36684.42	73993.56
Proporção de transferências externas	0.26	0.67	0.76	0.82	0.92
Proporção de servidores estatutários	0	0.5	0.6	0.7	0.97
IVS	0.09	0.16	0.2	0.24	0.46
IFDM	0.59	0.72	0.76	0.8	0.87

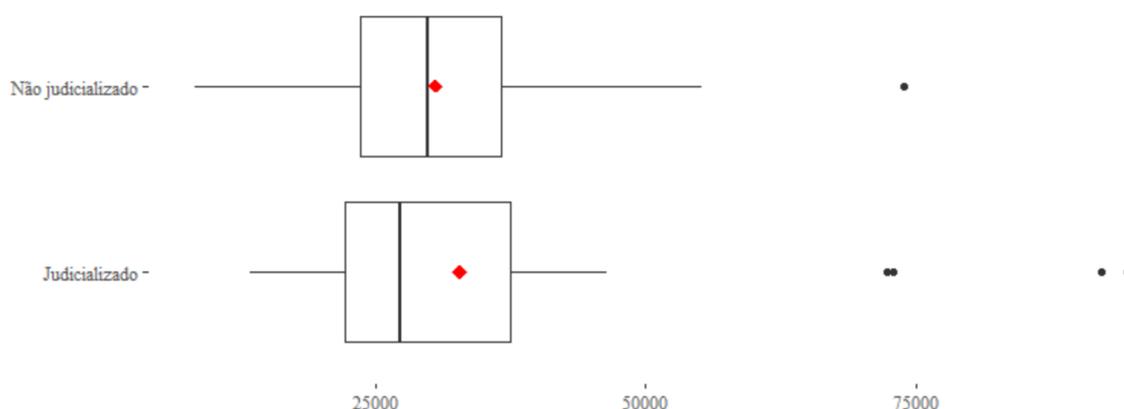
Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016), pesquisa MUNIC IBGE (2016), IPEA (2010), Firjan (2018) e Tesouro Nacional (2016)

As Tabelas 15 e 16, apresentadas acima, ilustram as distribuições em quartis das mesmas variáveis, porém segmentadas entre municípios que tiveram suas eleições para prefeito judicializadas (Tabela 15) e aqueles que não o tiveram (Tabela 16). As tabelas e os gráficos consideram apenas os municípios com mais de 5000 habitantes. A observação inicial que salta aos olhos é a de que não há diferença muito pronunciada entre os números dos 3 grupos (geral, judicializados e não-judicializados). O número maior de observações entre os municípios que não tiveram suas eleições judicializadas faz com que os valores destes dados estejam ainda mais próximos aos valores gerais da Tabela 14. Ainda assim, um olhar mais detido revela algumas diferenças notáveis. A primeira delas é a de que os intervalos entre os quartis superiores e inferiores de cada variável, à exceção do PIB per capita, são mais curtos entre os municípios que tiveram suas eleições judicializadas, o que indica uma maior homogeneidade entre estes. Este resultado é coerente com os dados populacionais e de

urbanização apresentados na seção anterior, pois os municípios com eleições judicializadas eram proporcionalmente mais urbanos e seus portes comparativamente mais concentrados na faixa de médios e grandes.

O PIB per capita tem valores medianos muito semelhantes em todos os grupos e destoa um pouco da relação de maior homogeneidade observada nas outras variáveis do grupo de municípios judicializados, com as únicas diferenças mais evidentes sendo o quartil superior levemente mais elevado dos municípios desse grupo e o valor máximo, aproximadamente R\$20.000,00 acima do valor máximo entre os não judicializados. Se compararmos os intervalos interquartis (IIQ) da variável entre os grupos, concluímos que o grupo dos judicializados apresenta uma maior dispersão nesta categoria (R\$15.885,45), justamente pelo teto mais alto do quartil superior (75%). O Gráfico 2, abaixo, esclarece um pouco melhor a distribuição observada: entre os municípios com eleições judicializadas há mais municípios mais ricos, o que puxa a média deste valor para cima, enquanto a mediana encontra-se em patamar relativamente igual ao dos não judicializados. Oito municípios catarinenses tinham PIB per capita acima de R\$50.000,00 em 2016: Araquari, Itajaí, Treze Tílias, Antônio Carlos, São Francisco do Sul, Campos Novos, Pomerode e Joaçaba (em ordem decrescente). Desses, metade teve suas eleições para prefeito judicializadas. Se considerarmos apenas os 5 municípios com mais de R\$70.000,00, apenas um (Treze Tílias) não teve suas eleições judicializadas. Apesar de qualquer conclusão a partir desses dados ser precipitada, parece haver uma relação entre riqueza (expressa no PIB per capita municipal) e judicialização.

Gráfico 2 - Distribuição do PIB per capita dos municípios catarinenses por grupo (2016)

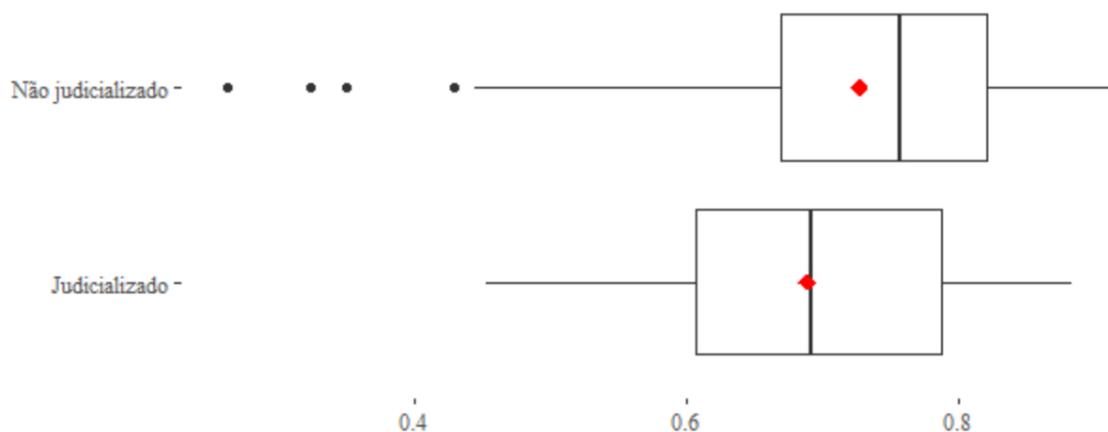


Fonte: Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016)

Uma diferença mais marcante está presente na Proporção de Receitas Externas recebidas: metade dos municípios com eleições judicializadas recebem até 69% de suas receitas de fontes externas, número aproximadamente 7% menor do que o patamar equivalente atingido pelo outro grupo (situação que se repete no quartil inferior). Essa dependência comparativamente menor de transferências externas parece estar de acordo com o perfil esperado de municípios mais urbanizados e populosos do que os seus pares, mais capazes, portanto, de gerar receitas próprias e de sustentar uma economia local mais desenvolvida. O Gráfico 3, abaixo, demonstra que, apesar de alguns *outliers* puxarem para baixo a média dos não judicializados, tanto a média (0.73) quanto a mediana (0.75) deste grupo encontram-se acima dos valores apresentados pelos municípios judicializados (0.69 e 0.7, respectivamente) o que indica que esses municípios de fato recebem mais transferências externas do que os seus pares⁵⁰. Ademais, quando olhamos para os municípios que receberam menos de 40% de suas receitas de fontes externas, concluímos que são 3 dos municípios litorâneos que mais atraem turistas para o estado, recebendo a maior parte de suas receitas diretamente destas fontes: Balneário Camboriú (0.26), Bombinhas (0.32) e Florianópolis (0.35). Dificilmente estes 3 municípios, que não tiveram suas eleições para prefeito judicializadas, podem ser considerados economicamente representativos dos demais municípios no grupo. Os dados são pouco conclusivos, mas há indícios favorecendo a hipótese de que os municípios que recebem mais transferências estão menos sujeitos à judicialização do que aqueles que possuem maior autonomia orçamentária.

⁵⁰ Dos 50 municípios que mais receberam transferências externas (entre 0.81 e 0.92), apenas 8 tiveram suas eleições judicializadas. Em contraste, dos 50 municípios que menos receberam transferências externas (entre 0.26 e 0.64), 16 tiveram suas eleições judicializadas.

Gráfico 3 - Proporção de transferências externas recebidas pelos municípios catarinenses por grupo (2016)

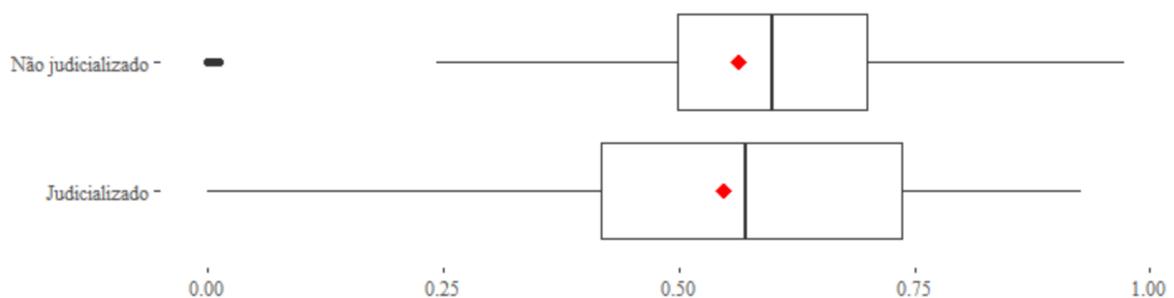


Fonte: Tesouro Nacional (2016)

Quando passamos à Proporção de Servidores Estatutários, podemos afirmar que as medianas dos três grupos são virtualmente equivalentes, com uma menor proporção observada entre os municípios judicializados. Há uma diferença mais notável no quartil inferior: 25% dos municípios com eleições judicializadas só tem até 42% de servidores estatutários no seu corpo funcional, enquanto esta mesma proporção entre os não-judicializados chega a 50% e 48%, respectivamente. Outro ponto chave é a grande diversidade de regimes de contratação no estado. Enquanto alguns municípios como Santa Terezinha chegam a ter 97% de seus servidores contratados no regime estatutário, esse número chega a zero em 10 municipalidades⁵¹. Essas discrepâncias podem significar uma maior presença de municípios com menos servidores estáveis entre aqueles que tiveram suas eleições judicializadas, relação que pode ser ainda intermediada pelo tipo de autor da demanda (MP ou Atores Políticos). Mais uma vez, os números não sugerem nenhuma conclusão definitiva, mas não afastam a hipótese de que a proporção de servidores estatutários num município pode estar relacionada com as tendências de judicialização das eleições locais.

⁵¹ Araranguá, Balneário Rincão, Canelinha, Corupá, Imbituba, Itapema, Luzerna, São José do Cerrito, Schroeder e Siderópolis. Destes, 4 tiveram suas eleições judicializadas (Araranguá, Balneário Rincão, Imbituba e Schroeder).

Gráfico 4 - Proporção de servidores estatutários dos municípios catarinenses por grupo (2016)

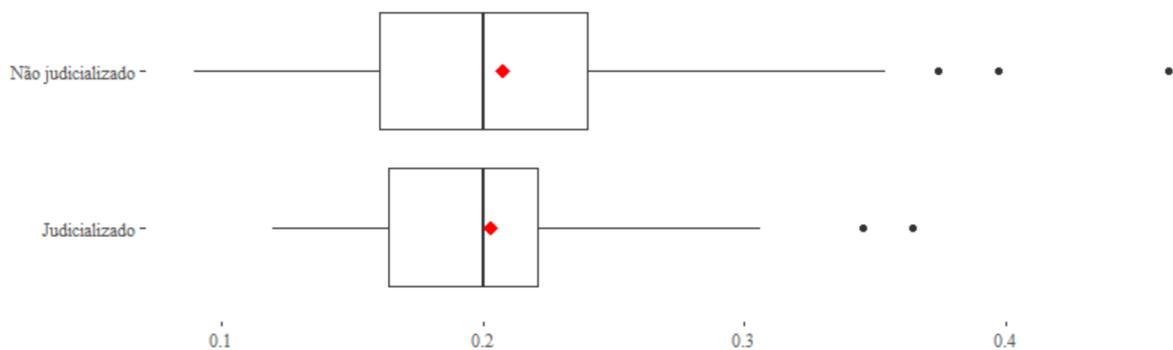


Fonte: Pesquisa MUNIC IBGE (2016)

Por fim, os índices agregados. O IVS demonstra relativa homogeneidade entre os três grupos, com números levemente melhores exibidos pelo grupo de judicializados. Este grupo tem um teto mais baixo (0.36)⁵² do que os outros, aproximadamente 10 pontos a menos, número que sugere que os municípios mais vulneráveis do estado não estão entre aqueles que tiveram as suas eleições judicializadas. Ainda assim, estes dados não indicam diferenças significativas entre os grupos. Entre os 50 menores IVS do estado, 10 tiveram eleições judicializadas. Entre os 50 maiores, 9. Essa relação pode ser internamente segmentada por tipo de autor e o objeto da ação, mas a priori, não há como apontar correlação entre as variáveis. Em consonância com estes dados, o IFDM também não apresenta muitas variações, apesar de ter média levemente superior entre os municípios que tiveram suas eleições judicializadas. Em conclusão, a judicialização de eleições para prefeito não parece estar intrinsecamente relacionada com padrões de vulnerabilidade ou desenvolvimento social, pelo menos não a partir dos índices observados.

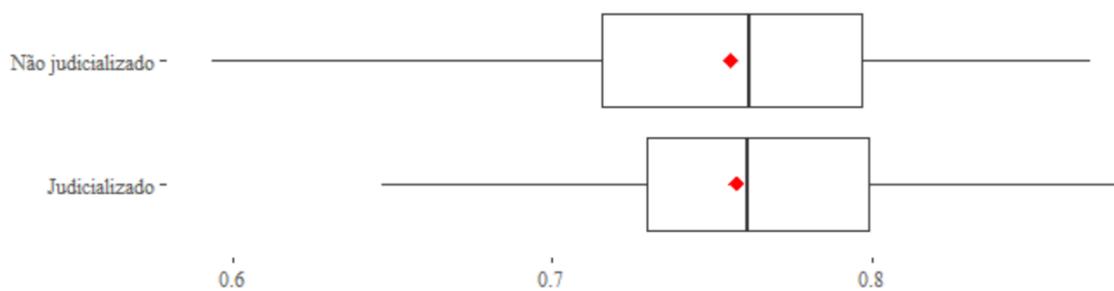
⁵² Lembrando que no caso do IVS, quanto maior o número, maior a vulnerabilidade social.

Gráfico 5 - Distribuição do IVS dos municípios catarinenses por grupo (2016)



Fonte: IPEA (2016)

Gráfico 6 - Distribuição do IFDM dos municípios catarinenses por grupo (2016)



Fonte: Firjan (2018)

Dadas as linhas gerais da comparação entre os municípios judicializados e suas contrapartes, damos prosseguimento às subclassificações para observar possíveis relações intervenientes nos casos judicializados. Ficou claro na seção anterior que Atores Políticos e Ministério Público possuem padrões distintos de atuação na JE, portanto os dados agregados “escondem” essa diferença e são menos conclusivos do que uma comparação detalhada. As Tabelas 17 e 18 apresentam as mesmas variáveis distribuídas em quartis, porém desta vez os dados se referem aos municípios com eleições judicializadas de acordo com o proponente da ação que pedia a cassação⁵³. Aqui, de forma mais evidente, podemos observar discrepâncias relevantes nos padrões socioeconômicos dos municípios quando segmentados de acordo com o tipo de autor da ação.

⁵³ Nesta seção, foram incluídos todos os municípios judicializados, inclusive aqueles com menos de 5000 habitantes. O menor número de casos judicializados em municípios micro em comparação com as proporções gerais do estado é motivo para crer que não há maiores distorções nos números apresentados.

Tabela 17 - Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses com eleições judicializadas - Atores Políticos (2016)

	Atores Políticos				
	Min	25%	50%	75%	Max
PIB per capita (R\$)	13416.39	22641.53	31256.53	44268.54	94595.1
Proporção de transferências externas	0.45	0.58	0.63	0.76	0.88
Proporção de servidores estatutários	0	0.4	0.53	0.74	0.93
IVS	0.12	0.16	0.2	0.21	0.31
IFDM	0.65	0.73	0.75	0.79	0.83

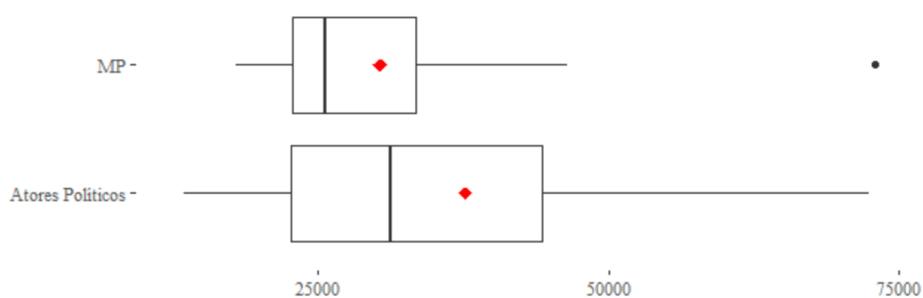
Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016), pesquisa MUNIC IBGE (2016), IPEA (2010), Firjan (2018) e Tesouro Nacional (2016)

Tabela 18 - Quartis de dados socioeconômicos dos municípios catarinenses com eleições judicializadas - MP(2016)

	MP				
	Min	25%	50%	75%	Max
PIB per capita (R\$)	17929.93	22841.72	25605.37	33421.88	72874.82
Proporção de transferências externas	0.53	0.73	0.8	0.85	0.91
Proporção de servidores estatutários	0	0.54	0.69	0.76	0.9
IVS	0.12	0.18	0.22	0.28	0.36
IFDM	0.65	0.68	0.76	0.8	0.82

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016), pesquisa MUNIC IBGE (2016), IPEA (2010), Firjan (2018) e Tesouro Nacional (2016)

Gráfico 7 - Distribuição do PIB per capita dos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor (2016)



Fonte: Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016)

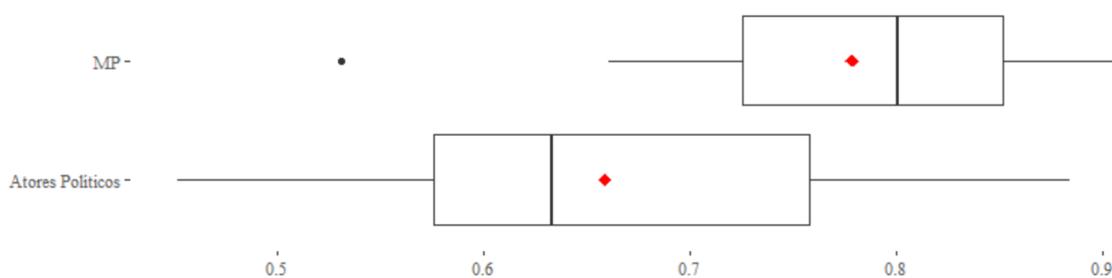
No caso do PIB per capita, as Tabelas 17, 18, e o Gráfico 7 evidenciam que os Atores Políticos foram autores do pedido de cassação em municípios com PIB per capita aparentemente mais elevado do que nos casos em que o propositor foi o MP. Além disso, tanto no nível mediano como no quartil superior, os municípios judicializados por Atores

Políticos apresentaram PIB per capita mais elevado do que os municípios catarinenses de forma geral (Tabela 14). O teste-t de duas caudas com 95% de significância, porém, não permite descartar a hipótese nula de que as médias possam ser iguais. A média dos municípios judicializados por Atores Políticos é de R\$37.671,52 e, nos municípios judicializados pelo MP, de R\$30.354,48. Para essas médias, o intervalo de confiança varia R\$1.565, 93 para baixo e R\$16.200,40 para cima. O p-valor é de 0.1035, acima do patamar de 0.05 utilizado como referência para a significância do teste. No entanto, se o teste é monocaudal e a hipótese alternativa é de que a diferença de médias é maior do que 0, o p-valor encontrado é de 0.05175, muito próximo do patamar de significância 0.05. Assim, ainda que não possamos descartar com confiança a possibilidade de as médias serem iguais, o segundo teste reforça a hipótese originalmente formulada de que os municípios judicializados por Atores Políticos possuem PIB per capita em média superior àqueles que tiveram pedidos de cassação feitos pelo MP. Mais do que isso, esta lógica parece estar ligada às características socioeconômicas dos municípios, com os Atores Políticos focados em judicializar eleições em municípios mais ricos.

A relação entre a proporção de transferências externas recebidas pelos municípios e pedidos de cassação é ainda mais forte. Nos municípios em que apenas o MP pediu a cassação, a proporção de transferências externas é superior em todos os quartis, indicando uma maior dependência econômica externa destes municípios. Essa relação pode ser visualizada de forma mais clara no Gráfico 8, abaixo. O teste-t de duas caudas, com intervalo de confiança de 95% (-0.181; -0.057), resulta num p-valor de 0.00049093, o que permite descartar a hipótese nula de que as médias da proporção de transferências externas entre municípios judicializados por Atores Políticos e MP sejam iguais. Se testamos a hipótese nula de que a média dos Atores Políticos é maior do que a do MP obtemos um p-valor ainda mais baixo, de 0.0002451, motivo suficiente para descartar a hipótese nula e favorecer a hipótese alternativa de que os municípios judicializados pelo MP de fato receberam proporcionalmente mais transferências externas do que seus pares. Mais uma vez, os dados reforçam o argumento de que uma maior quantidade de transferências externas vem com um reforço do controle externo e menos recursos próprios para uso discricionário das forças políticas locais, o que tornaria estas municipalidades menos atrativas no cenário de competição política estadual. Em outras palavras, a lógica é de que quanto maior a proporção de transferências externas no município, há mais controle institucional e menos recursos próprios para uso distributivo

discricionário, reduzindo incentivos para a judicialização por Atores Políticos e aumentando-os para os membros do MP.

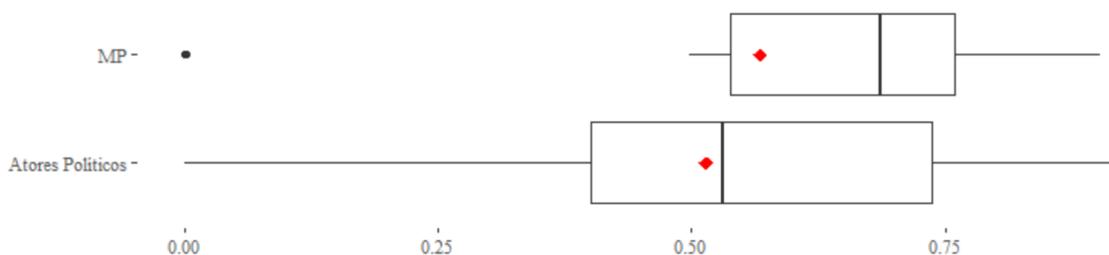
Gráfico 8 - Proporção de transferências externas recebidas pelos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor (2016)



Fonte: Tesouro Nacional (2016)

Já a Proporção de Servidores Estatutários parece seguir a lógica inversa: em todos os quartis, exceto no valor máximo, os municípios judicializados pelo MP possuíam proporções maiores de servidores estatutários (vide Gráfico 9). Embora a discrepância gráfica pareça evidente, o teste-t de duas caudas com intervalo de confiança de 95% (-0.223; 0.117) indica falta de robustez dos achados. O p-valor de 0.5262 não permite descartar a hipótese nula de que as médias dos dois grupos possam ser iguais. Da mesma forma, as alternativas monocaudais tampouco apresentam qualquer indiferenciação para mais ou para menos de forma significativa. Assim, ainda que o gráfico pareça reforçar a percepção de que os municípios com eleições judicializadas por Atores Políticos possuem uma proporção menor de servidores com estabilidade no cargo, como previsto no argumento teórico, os testes-t demonstram que a relação entre as médias é inconclusiva, pois não podemos excluir a possibilidade de a amostra representar médias populacionais indistintas.

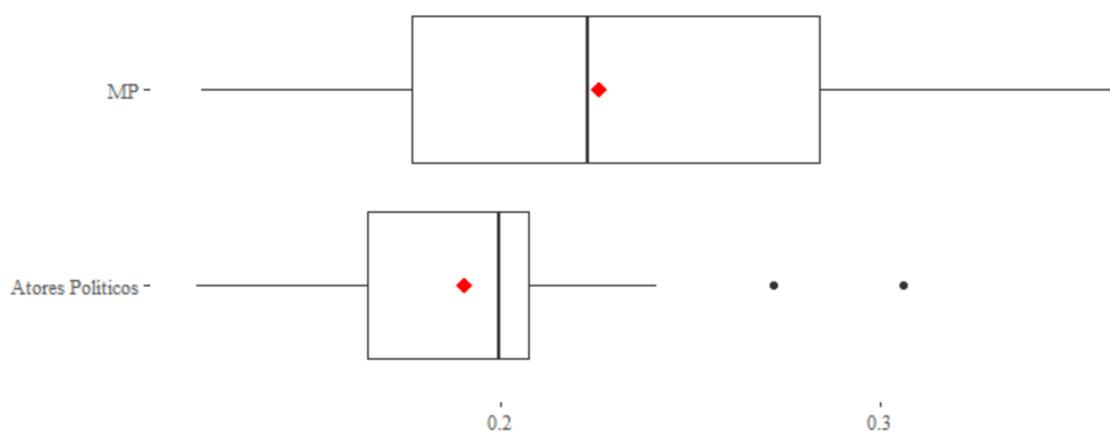
Gráfico 9 - Proporção de servidores estatutários nos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor (2016)



Fonte: Pesquisa MUNIC IBGE (2016)

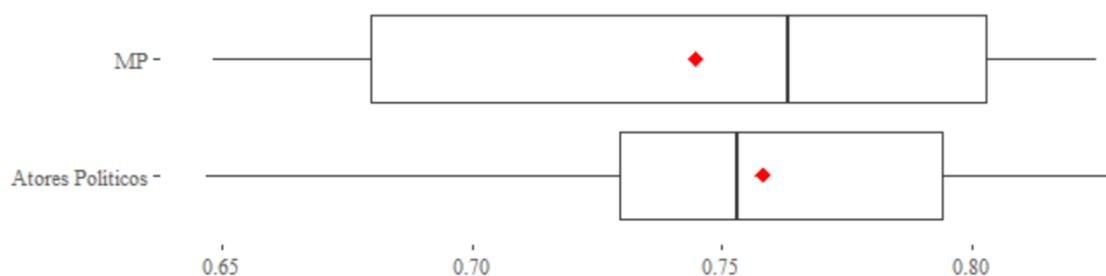
Por fim, os gráficos do IVS e do IFDM parecem seguir as expectativas teóricas de que os pedidos de cassação vindos de membros do MP estão positivamente relacionados com o IVS (maior vulnerabilidade) e negativamente relacionados com o IFDM (menor desenvolvimento). O teste-t de duas caudas com intervalo de confiança de 95% (-0.076; 0.005) das médias do IVS chega a um p-valor de 0.08, muito próximo do patamar estabelecido de significância de 0.05, mas insuficiente para descartar a hipótese de que as médias seriam iguais. Ainda assim, o teste monocaudal, com hipótese alternativa de que a diferença é inferior a 0, resulta num p-valor de 0.04197, valor estatisticamente significativo. Os testes autorizam concluir que os municípios com pedido do MP de fato possuem em média valores superiores de IVS com relação àqueles judicializados pelos Atores Políticos. Por outro lado, a relação com o IFDM parece ser largamente indiferenciada. O teste-t de duas caudas (-0.022; 0.048) chega a um p-valor de 0.4395, muito acima do patamar de descarte da hipótese nula. O mesmo acontece quando aplicado às variações monocaudais. O único destaque aqui é, então, a performance superior no IVS daqueles municípios que tiveram suas eleições judicializadas por Atores Políticos (Gráficos 10), o que ressalta mais uma vez que estes parecem ser mais ativos em municípios mais desenvolvidos, que não tem um perfil de elevada vulnerabilidade social.

Gráfico 10 - Distribuição do IVS nos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor (2016)



Fonte: IPEA (2016)

Gráfico 11 - Distribuição do IFDM nos municípios com eleições judicializadas por tipo de autor (2016)



Fonte: Firjan (2018)

Até aqui, os dados apresentados vão, em sua maior parte, na mesma direção das hipóteses formuladas. Embora dados como a proporção de servidores estatutários e o IFDM sejam inconclusivos, os padrões exibidos pelas demais variáveis parecem descrever um cenário de judicialização estratégica nos seguintes moldes: Atores Políticos são especialmente ativos em municípios menos vulneráveis, mais capazes de gerar receitas próprias e localizados no estrato econômico superior, enquanto o MP se dedica mais ao controle de candidaturas em áreas mais rurais, que recebem proporções maiores de transferências externas e possuem maiores níveis de vulnerabilidade. A seção seguinte tenta aprofundar essa interpretação ao incluir variáveis de competição política na análise.

6 COMPETITIVIDADE ELEITORAL E JUDICIALIZAÇÃO

Apresentada a base comparativa das características demográficas e socioeconômicas que subjazem os padrões de judicialização das eleições para prefeito no estado, passa-se então à análise dos dados que representam a dinâmica de competição política pelos cargos de prefeito. O objetivo desta seção é compreender a relação entre competitividade eleitoral e as estratégias de acionamento da Justiça Eleitoral pelos atores que pedem a cassação de candidatos a prefeito. A competitividade é avaliada em quatro frentes: i) os partidos envolvidos na disputa, ii) o montante dos gastos declarados pelos candidatos nos municípios, iii) a diferença percentual entre os dois primeiros colocados e iv) o resultado eleitoral dos candidatos. Os partidos, primeiro destes fatores, possuem estruturas mais ou menos consolidadas em diferentes partes do estado e a dinâmica de competição por cargos nestas regiões pode revelar padrões correlatos com as estratégias de judicialização. Na sequência, os gastos declarados pelos candidatos envolvidos nas disputas definem quais foram as eleições mais caras do estado, medida tomada como relacionada com o quão competitivas foram as eleições nestes municípios. O pressuposto lógico é de que eleições mais caras são mais competitivas do que eleições que atraem menor nível de investimento de seus candidatos. Por fim, a diferença percentual entre o candidato mais votado e o segundo colocado nos dá uma medida mais direta do quão acirrados foram os pleitos. Estes dados permitem investigar se as estratégias de acionamento da JE variaram de acordo com o nível de acirramento das disputas. As hipóteses são: i) Atores Políticos pediram a cassação de candidato a prefeito em eleições mais competitivas; ii) O MP pediu a cassação de candidatos a prefeito em eleições menos competitivas.

O primeiro passo então é descrever as características mais estáveis da dinâmica de competição política pelos cargos de prefeito no estado de Santa Catarina⁵⁴. Isso exige uma breve revisão de literatura sobre a história política e o sistema partidário catarinenses. Santa Catarina tem sido, pelo menos desde o final da República Velha em 1930, dominada eleitoralmente por correntes mais conservadoras do espectro político (CARREIRÃO, 2006). Entre 1945 e 1965, no período entre ditaduras, o estado via sua política eleitoral liderada por oligarquias familiares de base rural, como os Ramos e os Konder-Bornhausen, todas à direita

⁵⁴ Toda esta seção se baseia nas ideias, revisões bibliográficas e dados apresentados em (CARREIRÃO, 2006), (BORBA; SELL, 2006) e (CALLIPOLIS, 2016).

do espectro ideológico e com seus apoiadores distribuídos sobretudo em dois partidos: o PSD e a UDN, com participação relevante, porém bem menor e concentrada em áreas mais urbanas, do PTB. Sob a ditadura militar de 64-85, a ARENA, partido do regime, incorporou a base social rural e absorveu a maior parte dos quadros do PSD e da UDN no estado. O partido da situação dominou de forma praticamente incontestemente a política estadual na primeira década do regime militar (chegando a ter 86% das prefeituras e maioria em 96% das câmaras municipais em 1968/69), até ver uma lenta, mas progressiva, estruturação do MDB, que acabou por se tornar o partido de maior destaque no estado depois da reabertura democrática nos anos 80.

Carreirão (1990) demonstra que, entre 1966-1978, enquanto a ARENA via sua tendência de voto cair em 139 dos 197 (70,6%) municípios catarinenses, o MDB era estável em 4 e crescia em 193, ou seja, sua tendência de voto era crescente em 98% dos municípios do estado e estável no restante. O autor atribui este declínio da ARENA e consequente fortalecimento do MDB não apenas à crescente insatisfação com o regime militar, canalizada nas urnas em votos para a oposição, mas também à mudança de perfil demográfico do estado, que passou de 57% da população vivendo em áreas rurais em 1970, para 60% da população em áreas urbanas em 1980.

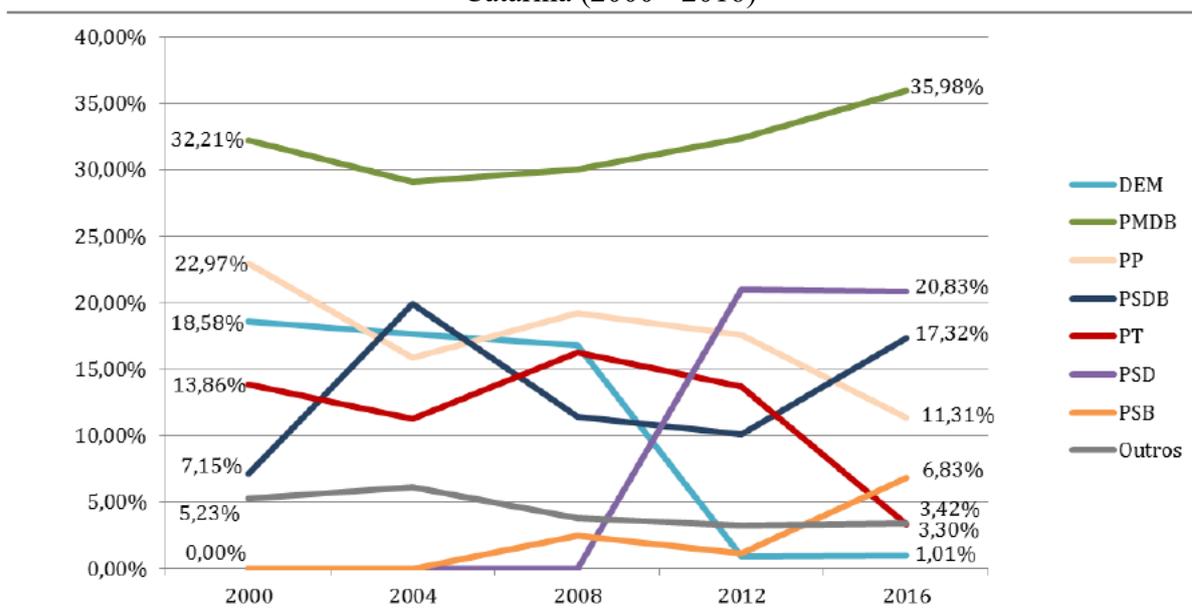
Após a reabertura democrática, o PMDB⁵⁵ se tornou a clara força dominante na política estadual, seguido do PDS (partido herdeiro da ARENA), que logo virou PPR e depois PP, partido liderado pelo ex-governador Espiridião Amin (hoje Senador). Esse bipartidarismo herdado da ditadura não se manteve e foi perdendo força com o tempo. Entre os anos 90 e início dos anos 2000, o sistema partidário catarinense passou por um período de pluralização (BORBA; SELL, 2006). Embora a liderança do PMDB fosse evidente, outros partidos foram ganhando espaço e se tornaram forças relevantes no estado, com destaque para o PP, PFL (DEM), PSDB e PT. A partir de 2012, o DEM perdeu a maior parte dos seus quadros no estado, que migraram para o recém-formado PSD, sob a liderança do então governador Raimundo Colombo. Desde então, o PSD cresceu e se tornou a segunda força no estado, enquanto o DEM encolheu e deixou de ser um dos cinco partidos principais em votos e

⁵⁵ Renomeado 'PDMB' nos anos 80, o partido voltaria a se chamar 'MDB' em 2017. Como este trabalho envolve a análise das eleições de 2016, as referências serão ao PMDB daqui em diante.

número de cargos. Por fim, em 2016, seguindo tendência nacional⁵⁶, foi a vez de o PT ver sua votação cair de forma drástica: o partido tinha 45 prefeituras em 2012 e passou para apenas 20 em 2016.

O Relatório Técnico do Grupo Callipolis da UDESC (2016) analisou dados de votação nas eleições municipais catarinenses entre 2000 e 2016 e criou o Índice de Força Política Municipal (IFPM) para medir a força dos partidos em cada ciclo eleitoral. O índice vai de 0 (nenhuma força) a 1 (hegemonia partidária), e é composto por uma média de quatro variáveis: i) Número de cidades governadas, ii) População governada, iii) PIB governado, e iv) Número de votos recebidos no primeiro turno pelos partidos dos prefeitos eleitos. O gráfico a seguir, retirado diretamente do Relatório Técnico do Grupo Callipolis (2016), representa a variação de força partidária dos partidos no período estudado:

Gráfico 12 - Variação no Índice de Força Política Municipal (IFPM) dos partidos em Santa Catarina (2000 - 2016)



Fonte: Grupo Callipolis (2016)

O Gráfico 12 reflete as tendências descritas acima: clara superioridade do PMDB em todo o período, equilíbrio na disputa entre PT, PSDB, DEM e PP no período intermediário, queda acentuada de DEM e PT começando em 2012, e a ascensão do PSD como segunda

⁵⁶ Em 2016, na esteira da Lava Jato e do impeachment de Dilma Rousseff, o PT sofreu derrotas expressivas nas eleições municipais e viu seu número de prefeituras encolher significativamente (CERVI; NEVES, 2019).

força do estado neste mesmo intervalo. Já o PP, apesar de manter um número elevado de cargos, viu sua relevância no estado diminuir, ficando cada vez mais concentrado em áreas rurais e municípios menores. Outro fator relevante é a ascensão no ranking do PSB, que conseguiu poucas – mas expressivas – cidades, como Balneário Camboriú, e superou o PT no índice.

A Tabela 19, abaixo, mostra o número de prefeituras em que um candidato de determinado partido foi o 1º ou 2º colocado no 1º turno das eleições municipais de 2016. Já a Tabela 20 mostra a mesma relação, porém só entre os municípios com mais de 5.000 habitantes. A dinâmica partidária disposta reflete aquela descrita acima: domínio do PMDB tanto como o partido que mais teve candidatos em 1º lugar, como também o que mais ficou em 2º. A sequência de partidos é também a esperada: PSD, PP, PSDB e PT completam, nessa ordem, o Top 5. Na comparação entre tabelas, pode-se afirmar que pouca coisa se altera na dinâmica partidária se considerarmos somente os municípios pequenos, médios e grandes. Exceção se faz à inversão entre PP (de 46 para 29 prefeituras) e PSDB (de 39 para 31) no número de primeiros lugares obtidos. A interpretação mais razoável deste fenômeno é de que o PP, partido à direita e maior herdeiro no estado dos quadros da ARENA, tem mais força em áreas rurais e municípios menores, enquanto o PSDB pouco perde quando excluimos os municípios micro, pois tem sua base eleitoral em municípios mais urbanizados e de maior porte. Dado esse equilíbrio competitivo, que expectativas podemos extrair deste cenário para a judicialização das eleições municipais?

Tabela 19 - Número de candidatos em 1º e 2º lugar por Partido

Partido	1º	2º	Total
PMDB	96	102	198
PSD	59	64	123
PP	46	46	92
PSDB	39	30	69
PT	20	17	37
PR	12	8	20
PSB	10	4	14
DEM	3	5	8
PDT	3	4	7
PPS	1	3	4
PTB	1	2	3
PC do B	NA	1	NA
PRP	NA	1	NA
PSC	NA	1	NA
PV	NA	1	NA
SD	NA	1	NA

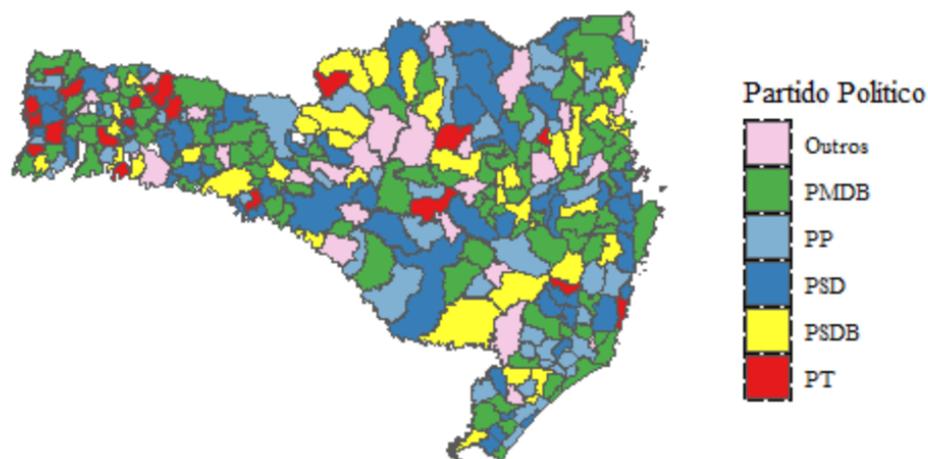
Fonte : TRE-SC (2016)

Tabela 20 - Número de candidatos em 1º e 2º lugar por Partido em municípios com mais de 5000 habitantes

Partido	1º	2º	Total
PMDB	63	68	131
PSD	37	31	68
PP	29	34	63
PSDB	31	23	54
PT	9	10	19
PR	7	6	13
PSB	7	4	11
DEM	2	4	6
PDT	3	2	5
PPS	1	2	3
PRP	NA	1	NA
PSC	NA	1	NA
PTB	NA	1	NA
PV	NA	1	NA
SD	NA	1	NA

Fonte : TRE-SC (2016)

Figura 4 - Partido do candidato mais votado por município em 2016



Elaborado pelo autor com dados do IBGE (2016), TRE-SC e o pacote geobr (PEREIRA, R.H.M.; GONÇALVES, C.N.; et. al 2019).

O mapa da Figura 4, acima, pode enriquecer a compreensão da dinâmica descrita. As Tabelas 22 e 23 abaixo complementam o mapa e fornecem os dados precisos sobre os quantitativos dos partidos de acordo com o número de habitantes e mesorregião, respectivamente. A disposição espacial nos mostra que a força dos partidos no estado não está distribuída de forma equitativa. Como esperado, o PMDB foi o partido mais difuso e conseguiu cargos de forma bem distribuída em todo o estado, conquistando mais prefeituras do que seus adversários em todas as mesorregiões, com os demais partidos tendo suas forças mais concentradas em regiões específicas. No Norte, por exemplo, o PMDB disputou prefeituras sobretudo com o PSD e o PSDB (o PP também conseguiu número significativo de vitórias nos municípios menores da região). No Vale do Itajaí, o PMDB tem sua maior proporção de cargos, chegando a quase metade das prefeituras (43%), e seus principais adversários são novamente o PSDB e o PSD. No caso da Grande Florianópolis, a competição ficou mais concentrada em PMDB e PSD, seguidos do PP. No Sul do Estado, o grande adversário do PMDB foi o PP, que tem mais prefeituras nesta região do que em qualquer outra, ficando apenas uma abaixo do líder PMDB, seguido de perto pelo PSD. A região Serrana é onde o PMDB mais cede espaço aos seus competidores: empata com o PP no número de cargos e tem apenas 2 a mais do que o PSD, que conquistou o maior município da região (Lages). Por fim, a região Oeste, também dominada pelo PMDB, seguido do PSD, teve

uma disputa mais plural, com todos os partidos maiores conseguindo mais de 10% das prefeituras.

Tabela 21 - Candidatos mais votados por partido e porte nas eleições municipais (2016)

	Micro (0 - 5.000), N = 101*	Pequeno (5.001 - 25.000), N = 137*	Médio (25.001 - 100.000), N = 39*	Grande (100.000 -), N = 13*
Outros	10 (9.9%)	13 (9.5%)	4 (10%)	3 (23%)
PMDB	33 (33%)	52 (38%)	7 (18%)	4 (31%)
PP	17 (17%)	23 (17%)	5 (13%)	1 (7.7%)
PSD	22 (22%)	21 (15%)	13 (33%)	3 (23%)
PSDB	8 (7.9%)	20 (15%)	9 (23%)	2 (15%)
PT	11 (11%)	8 (5.8%)	1 (2.6%)	0 (0%)

* n (%)

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Tabela 22 - Candidatos mais votados por partido e mesorregião nas eleições municipais (2016)

	Grande Florianópolis, N = 21*	Norte Catarinense, N = 26*	Oeste Catarinense, N = 113*	Serrana, N = 30*	Sul Catarinense, N = 46*	Vale do Itajaí, N = 54*
Outros	0 (0%)	3 (12%)	11 (9.7%)	6 (20%)	2 (4.3%)	8 (15%)
PMDB	8 (38%)	7 (27%)	37 (33%)	7 (23%)	14 (30%)	23 (43%)
PP	3 (14%)	4 (15%)	14 (12%)	7 (23%)	13 (28%)	5 (9.3%)
PSD	7 (33%)	6 (23%)	24 (21%)	5 (17%)	11 (24%)	6 (11%)
PSDB	3 (14%)	6 (23%)	12 (11%)	4 (13%)	4 (8.7%)	10 (19%)
PT	0 (0%)	0 (0%)	15 (13%)	1 (3.3%)	2 (4.3%)	2 (3.7%)

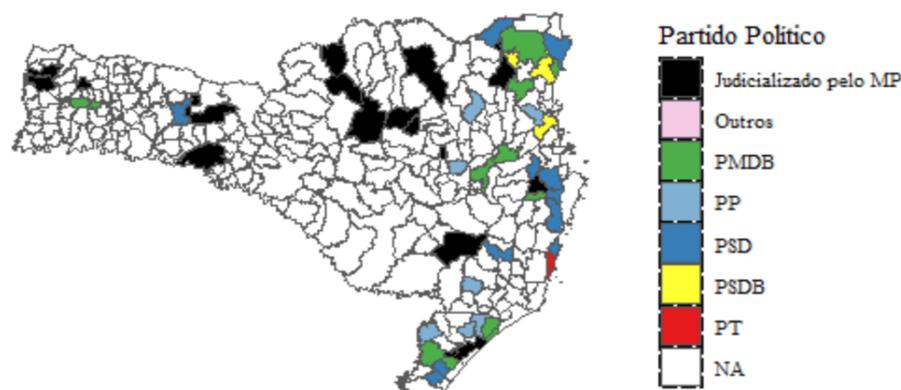
* n (%)

Fonte : Pesquisa PIB dos municípios IBGE (2016) e TRE-SC

Sobre o porte, além do que já foi discutido, há um ponto digno de nota: a única faixa populacional onde o PMDB não tem a maior proporção de prefeituras é entre os municípios médios, dominados por PSD e PSDB. Nota-se que, voltando à seção anterior, é justamente

nessa faixa onde a judicialização por Atores Políticos é proporcionalmente mais elevada. Além disso, conforme ilustrado na Figura 5, se considerarmos apenas os municípios judicializados por Atores Políticos, é visível a concentração de ações justamente de acordo com os 3 maiores eixos de competição do estado: disputa forte no Norte/Vale do Itajaí entre PSD, PMDB e PSDB; na Grande Florianópolis entre PSD e PMDB; e no Sul do Estado entre PMDB e PP.

Figura 5 - Partido do candidato réu por município em 2016



Elaborado pelo autor com dados do IBGE (2016), TRE-SC e o pacote geobr (PEREIRA, R.H.M.; GONÇALVES, C.N.; et. al 2019).

Mais uma vez, a hipótese central é a de que eleições mais competitivas são proporcionalmente mais judicializadas por Atores Políticos. Os dados exibidos apontam na mesma direção: os pedidos de cassação de prefeitos feitos por Atores Políticos seguem lógica bem próxima da competição partidária nas diferentes regiões do estado. As Tabelas 23 e 24 delineiam o partido do réu e o partido do autor nas demandas eleitorais, respectivamente. Os dados mostram uma pequena surpresa: o partido mais acionado foi o PSD, não o PMDB, que aparece em segundo, com apenas um candidato a menos. Fora esta inversão, os cinco partidos com mais candidatos no banco dos réus foram justamente os cinco maiores do estado, na ordem apresentada acima. Esse resultado do PSD é melhor entendido se observarmos a Tabela 24, em que estão listados os partidos dos candidatos a prefeito que acionaram a Justiça Eleitoral para pedir a cassação de seus oponentes⁵⁷. A tabela mostra que o PMDB foi

⁵⁷ Como a maior parte das ações propostas por Atores Políticos foram judicializadas por coligações ou partidos, considerou-se aqui o partido do candidato majoritário da coligação. Para exemplificar: numa ação proposta por coligação envolvendo PMDB/PT/PPS em que o candidato a prefeito é do PMDB, considerou-se o PMDB como o partido do autor.

claramente o partido que mais se utilizou dos pedidos de cassação e seu alvo prioritário foi justamente o PSD.

Tabela 23 - Partido do candidato réu nas eleições judicializadas

Partido	
PSD	15
PMDB	14
PP	12
PSDB	8
PT	3
PR	1
PRP	1
PSB	1

Fonte : Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC.

Tabela 24 - Partido do candidato autor nas eleições judicializadas por Atores Políticos*

Partido	
PMDB	16
PSD	9
PP	7
PPS	1
PRB	1
PRP	1
PT	1

* Considerou-se o partido do candidato a prefeito quando proposta ação por coligação

Fonte : Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC.

Aqui, fica evidente que os três maiores partidos, PMDB, PSD e PP, os mais bem-estruturados e difusos do estado, são de longe os principais atores do jogo da judicialização no estado: estes três partidos figuravam como parte ativa nas ações em 32 das 36 eleições municipais judicializadas por Atores Políticos. Em larga medida, estes dados seguem a dinâmica partidária mais geral do estado, porém ainda mais concentrada nos três partidos centrais: PMDB, PSD e PP. O quadro é bem distinto quando os casos foram propostos pelo MP (Tabela 25). Dessa vez, o partido mais acionado foi o PP, seguido de PSDB e PSD (12 de 15 eleições judicializadas pelo MP tinham um candidato desses 3 partidos na cabeça de chapa). O PMDB, mesmo sendo o partido com mais candidatos, só teve um caso judicializado apenas pelo MP. Mais uma vez, os dados parecem descrever duas lógicas bem distintas de judicialização de acordo com o perfil dos atores envolvidos. Os casos judicializados por Atores Políticos estão muito mais próximos da dinâmica de competição partidária habitual do que aqueles judicializados pelo MP. O fato de o PP, mais forte em áreas rurais e municípios menores, ser o partido dos candidatos mais acusados pelo MP sugere que este ator institucional, diferentemente de sua contraparte política, possui atuação focada em municípios mais vulneráveis e mais sujeitos a práticas clientelistas.

Tabela 25 - Partido do candidato réu nas eleições judicializadas pelo MP

Partido	
PP	5
PSDB	4
PSD	3
PMDB	1
PSB	1
PT	1

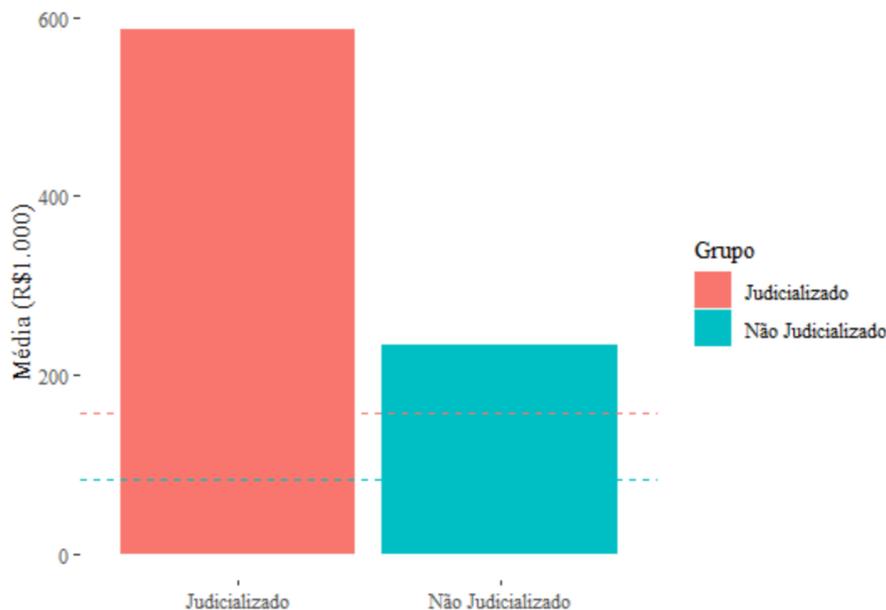
Fonte : Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC.

Além da dinâmica partidária propriamente dita, outro fator que representa a competitividade de eleições é o gasto de campanha dos candidatos (SPECK *et al.*, 2016). A lógica deste argumento é de que quanto mais os principais candidatos envolvidos na disputa gastam, mais os demais candidatos precisam gastar para se manterem competitivos. No Brasil, candidatos a cargo político são obrigados por lei a declarar seus gastos de campanha em prestação de contas à Justiça Eleitoral. Com acesso a estes dados, é possível mensurar o gasto total dos candidatos a prefeito e o gasto por eleitor nos municípios. A primeira destas variáveis, o gasto total declarado pelos candidatos por município, fornece uma medida indireta de competitividade a partir de uma premissa muito básica: municípios com eleições mais caras (onde a soma dos gastos declarados por seus candidatos supere a dos demais municípios) teriam eleições mais competitivas do que os municípios em que os candidatos somados gastaram menos recursos de campanha. Assim, em linha com a argumentação que vem sendo desenvolvida, nossa hipótese é de que uma proporção maior de municípios com eleições mais caras tenha passado por processos de judicialização de eleições municipais.

Com a intenção de investigar essas relações, um primeiro instrumento é o Gráfico 13, que apresenta os valores médio e mediano (linhas tracejadas) do gasto eleitoral total por município⁵⁸:

⁵⁸ O valor representa a soma de gastos declarados pelos candidatos a prefeito, agrupados por município.

Gráfico 13 - Média de gastos totais de campanha declarados pelos candidatos a prefeito por município (2016)



Fonte: TRE-SC

Esse gráfico ilustra que, em média, os municípios com eleições judicializadas tiveram eleições 3 vezes mais caras do que os não judicializados. Esse valor sem dúvida é inflado por *outliers*, porém a mediana dos dois grupos, em menor grau, apresenta a mesma relação descrita pelas médias: as eleições municipais judicializadas foram mais caras no agregado. O resultado é o mesmo se considerarmos as proporções de cada grupo entre os 50 municípios com as eleições mais caras e mais baratas do estado. Das 50 eleições mais caras do estado⁵⁹, 18 foram judicializadas (36%). Já das 50 eleições mais baratas⁶⁰, apenas 4 foram judicializadas (8%). Se subimos a amostra para as 100 mais caras⁶¹, 27 foram judicializadas. Da mesma forma, entre as 100 mais baratas⁶², apenas 10 tiveram o mesmo destino. Os dados agregados refletem sobretudo as estratégias dos Atores Políticos, mais ativos no processo, e com uma clara propensão à judicialização em ambientes de competição mais acirrada, em que os candidatos precisam lançar mão de mais recursos de campanha para se manter na disputa.

Essa concepção é reforçada pelo Gráfico 14, que dispõe o total de gastos declarados pelos candidatos a prefeito somente nos municípios que tiveram suas eleições judicializadas.

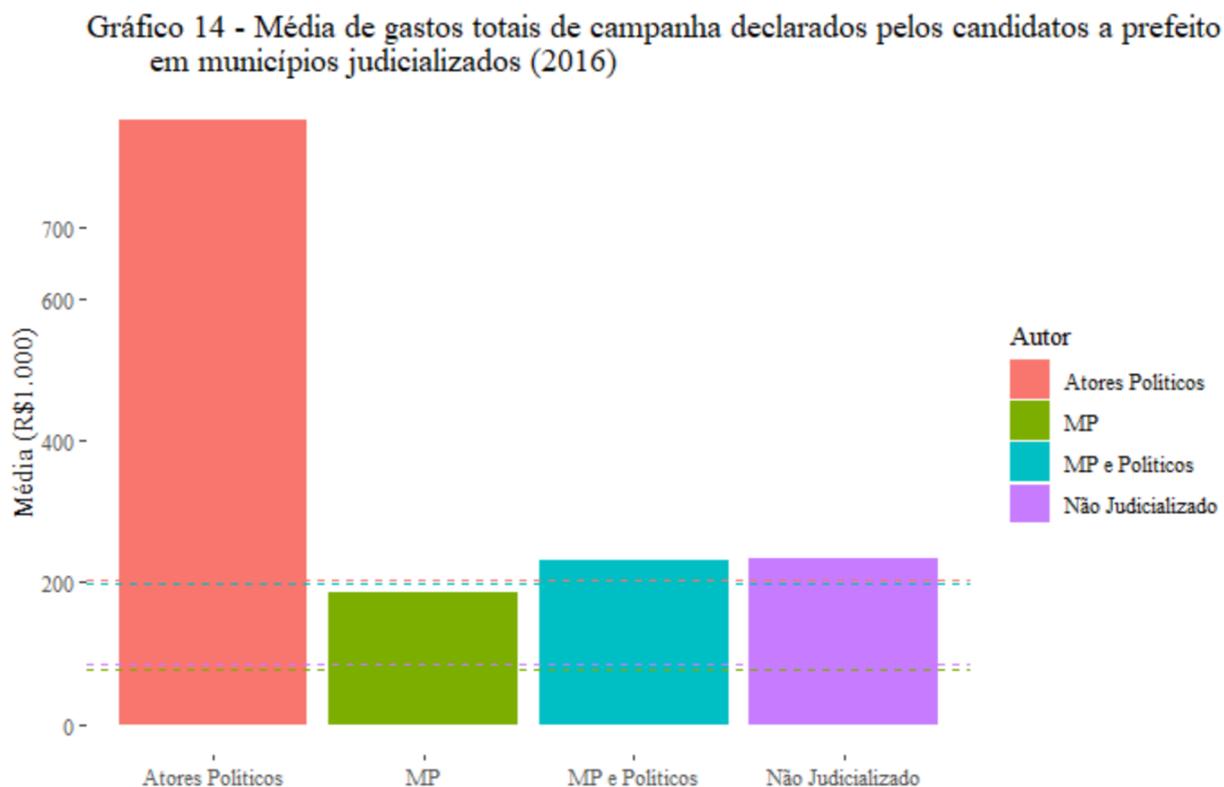
⁵⁹ De Joinville (R\$5.081.432) a Ituporanga (R\$194.722).

⁶⁰ De Vargem (R\$39.460) a Macieira (R\$15.433).

⁶¹ De Joinville (R\$5.081.432) a Dionísio Cerqueira (R\$123.636)

⁶² De Ibicaré (R\$57.953) a Macieira (R\$15.433)

Mais uma vez, há um contraste evidente sobretudo entre os municípios com eleições judicializadas por Atores Políticos e aqueles que o foram pelo MP. A média dos Atores Políticos (distorcida por municípios como Joinville) está bem acima de todas as demais categorias, porém seu valor mediano demonstra que a relação de superioridade existe mesmo quando desconsideramos estes *outliers*.



Fonte: TRE-SC

As Tabelas 26 e 27, na sequência, exibem os gastos declarados pelos candidatos individuais, que tenham ficado em 1º ou 2º lugar no primeiro turno, de acordo com os grupos comparativos. De maneira geral, podemos ver que os números são superiores entre os candidatos de municípios com eleições judicializadas. Ações iniciadas por Atores Políticos mais uma vez parecem ter ocorrido entre candidatos com maior capacidade de gasto, especialmente em comparação com os casos iniciados pelo MP. O teste-t de duas caudas, com intervalo de confiança de 95% (35.550,97; 174.111,11), testa a hipótese nula de que as médias de gastos dos candidatos em municípios judicializados por Atores Políticos ou o MP são as mesmas. Nesse caso, com p-valor de 0.003394, pode-se descartar esta hipótese nula. Embora os números do teste fortaleçam a hipótese de que Atores Políticos são mais ativos em

ambientes mais competitivos do que o MP, é importante frisar que há grande variação nestes grupos e o alto desvio padrão apresentado pelas categorias é prova disso.

Tabela 26 - Estatísticas descritivas gerais sobre gastos declarados pelos candidatos a prefeito por grupo (2016)*

	Maior valor (R\$)	Menor valor (R\$)	Gasto médio (R\$)	Valor mediano (R\$)	Desvio padrão (R\$)
Judicializado	2.009.238,39	4.673,47	125.955,79	58.071,79	251.475,70
Não Judicializado	1.936.453,49	1.500,00	65.741,09	33.722,31	147.271,31

* Apenas valores declarados pelos candidatos que terminaram o 1º turno em 1º ou 2º lugar na votação

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

Tabela 27 - Estatísticas descritivas gerais sobre gastos declarados pelos candidatos a prefeito por tipo de autor (2016)*

	Maior valor (R\$)	Menor valor (R\$)	Gasto médio (R\$)	Valor mediano (R\$)	Desvio padrão (R\$)
Atores Políticos	2.009.238,39	4.673,47	163.144,22	64.956,62	317.785,38
MP	237.314,14	13.500,00	62.356,16	31.925,01	64.931,48
MP e Políticos	165.703,97	41.361,41	88.463,40	88.639,27	40.159,54
Não Judicializado	1.936.453,49	1.500,00	65.741,09	33.722,31	147.271,31

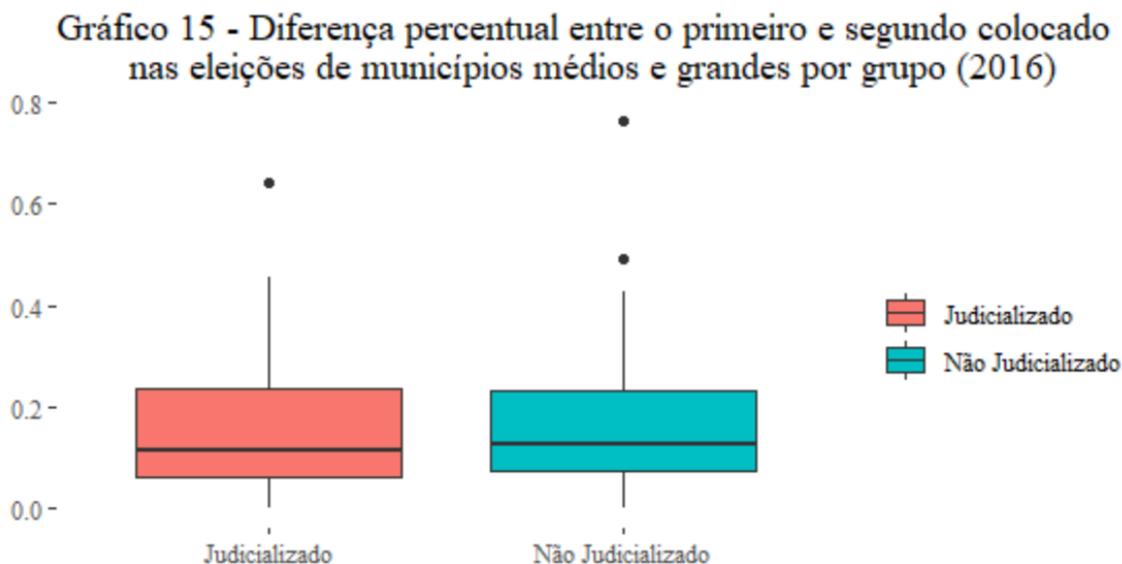
* Apenas valores declarados pelos candidatos que terminaram o 1º turno em 1º ou 2º lugar na votação

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

A última medida de competitividade analisada aqui trata da diferença percentual entre o candidato mais votado e o segundo colocado nos respectivos municípios. Diferenças menores ocorreriam em municípios mais competitivos e vice-versa. Sobre os efeitos da competitividade expressa no voto e o potencial de judicialização, a expectativa teórica é que Atores Políticos se utilizem de pedidos de cassação com mais frequência em municípios com diferenças menores. Para o MP, a expectativa é de que seja mais ativo em municípios menos competitivos, agindo para exercer o controle institucional onde não se pode contar com o controle competitivo entre políticos.

Com o objetivo de ilustrar essa relação, fazemos uma comparação da diferença percentual de votos entre os candidatos mais votados e os que ficaram em segundo, em cada

município. O Gráfico 15, abaixo, acompanhado das Tabelas 28 e 29, dão as linhas descritivas gerais dos municípios de acordo com a judicialização das eleições. Para evitar o viés introduzido por municípios muito pequenos, e com o objetivo de focar a comparação nos portes populacionais em que a judicialização é proporcionalmente mais presente, o Gráfico 15 e a Tabela 29 exibem apenas os números de eleições em municípios médios e grandes.



Fonte: TRE-SC

A relação que esses dois instrumentos apresentam difere daquela encontrada na Tabela 28, que inclui todos os municípios sem filtro de porte. Para os municípios médios e grandes, as diferenças percentuais média e mediana dos municípios com pedidos de cassação estão abaixo daquelas apresentadas pelos não-judicializados, enquanto no grupo mais geral há uma inversão. Apesar de indicar uma possível competitividade maior entre aqueles municípios de maior porte no grupo dos judicializados, a informação mais útil que podemos extrair desses dados é de que a competitividade expressa em diferenças percentuais de votos é extremamente semelhante entre os grupos e essa indistinção não permite, nesse nível agregado, afirmar que a competitividade por si só possa ser o fator decisivo na escolha de judicializar ou não uma eleição municipal.

Tabela 28 - Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados (2016)

	Maior valor	Menor valor	Diferença média	Diferença mediana	Desvio padrão
Judicializado	0,640	0,002	0,145	0,120	0,126
Não Judicializado	0,764	0,001	0,127	0,093	0,118

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

Tabela 29 - Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados nos municípios médios e grandes (2016)

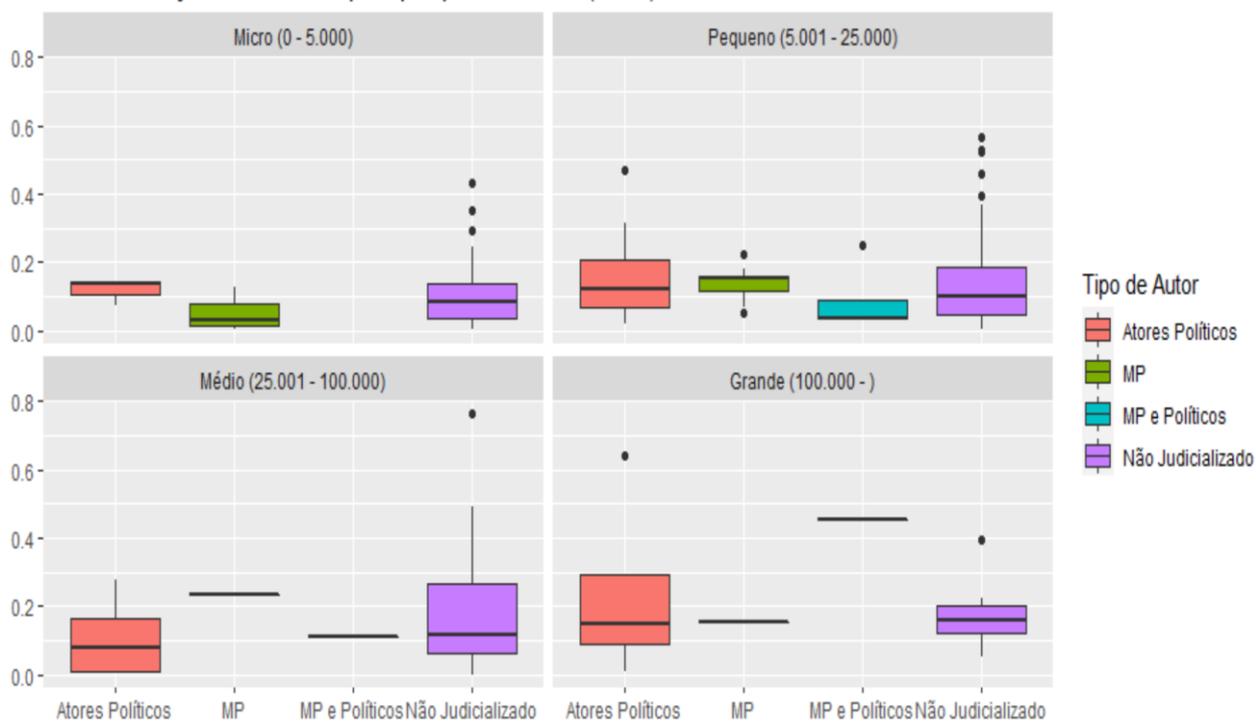
	Maior valor	Menor valor	Diferença média	Diferença mediana	Desvio padrão
Judicializado	0,640	0,002	0,169	0,115	0,174
Não Judicializado	0,764	0,001	0,174	0,127	0,167

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

Esta medida agregada, no entanto, inclui tanto os municípios com eleições judicializadas pelo MP, como aquelas que o foram por Atores Políticos. Já vimos anteriormente que estes dois grupos possuem lógicas distintas de atuação, portanto cabe aqui detalhar possíveis diferenças relevantes nos padrões observados quando introduzimos o tipo de autor como subclassificação. Uma vez mais, toma-se o subgrupo dos Atores Políticos como referência de competitividade: espera-se que onde eles atuem, observaremos padrões eleitorais mais acirrados. De fato, assim como nas outras comparações, os dados para os municípios cujos pedidos de cassação de prefeito foram feitos por Atores Políticos apontam na direção de maior competitividade quando contrastado com os demais grupos. Essa relação é acentuada nos municípios médios e grandes, em que a diferença média e mediana de votos entre os Atores Políticos é a menor apresentada por todos os grupos descritos até aqui. Ainda assim, ao testar as diferenças de médias com intervalo de confiança de 95% (-0.03; 0.08) com a hipótese nula de que seriam iguais, verifica-se um p-valor de 0.434. Não é possível descartar, assim, a possibilidade de que as médias populacionais são iguais e o resultado da variação é mero acaso. Mesmo diante da ausência de significância estatística, os dados, interpretados em conjunção os demais apresentados até aqui, parecem corroborar duas teses

deste trabalho: i) Atores Políticos fazem mais pedidos de cassação em ambientes mais competitivos; ii) O MP atua de forma mais relevante em municípios menos competitivos do que os Atores Políticos.

Gráfico 16 - Diferença percentual entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições dos municípios por porte e autor (2016)



Fonte: TRE-SC

Tabela 30 - Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados por tipo de autor (2016)

	Maior valor	Menor valor	Diferença média	Diferença mediana	Desvio padrão
Atores Políticos	0,640	0,002	0,152	0,119	0,141
MP	0,235	0,004	0,127	0,140	0,068
MP e Políticos	0,453	0,034	0,147	0,109	0,155
Não Judicializado	0,764	0,001	0,127	0,093	0,118

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

Tabela 31 - Estatísticas descritivas gerais das diferenças percentuais entre primeiros e segundos colocados nos municípios médios e grandes por tipo de autor (2016)

	Maior valor	Menor valor	Diferença média	Diferença mediana	Desvio padrão
Atores Políticos	0,640	0,002	0,150	0,086	0,189
MP	0,235	0,153	0,194	0,194	0,058
MP e Políticos	0,453	0,109	0,224	0,110	0,198
Não Judicializado	0,764	0,001	0,174	0,127	0,167

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

Antes de passar à próxima seção, em que se analisam os resultados destes processos no TRE-SC, apresentamos uma última comparação que diz respeito à competição política. Trata-se dos números de candidatos à reeleição que tiveram suas eleições judicializadas e de quantos candidatos foram eleitos dentre aqueles que responderam a processos eleitorais no TRE. As Tabelas 32, 33 e 34 exibem, respectivamente, o número de candidatos à reeleição em Santa Catarina em 2016, o número de candidatos à reeleição entre os réus no TRE-SC e o número de candidatos eleitos entre os réus.

Tabela 32 - Número de candidatos à reeleição nas eleições municipais de Santa Catarina (2016)

Candidato à reeleição	
N	619
S	116

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

Dos 735 candidatos aqui considerados, 116 (16%) eram candidatos à reeleição. Desses 116, 26 (22%) tiveram suas eleições judicializadas (aproximadamente 47% dos casos analisados tinham um candidato à reeleição no banco dos réus). Por fim, dos 55 candidatos que foram réus no TRE-SC, 43 foram eleitos no 1º turno. Dos outros 12, os não-eleitos, 5 foram processados pelo MP. Há, assim, um número expressivo de candidatos à reeleição e candidatos eleitos entre os réus, fato que também indica uma inclinação competitiva das ações judiciais eleitorais, especialmente quando envolvendo os Atores Políticos.

Tabela 33 - Candidatos à reeleição entre os réus no TRE-SC (2016)

Candidato à reeleição

Não 29

Sim 26

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

Tabela 34 - Candidatos eleitos entre os réus no TRE-SC (2016)

Candidato eleito

Não 12

Sim 43

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do TRE-SC (2016)

7 DECISÕES JUDICIAIS: BAIXA FUNCIONALIDADE, ALTO IMPACTO E CAUTELA DECISÓRIA

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina julgou 81 acórdãos em ações que pediam a cassação de candidatos a prefeito nas eleições de 2016. Desses 81, 10 candidatos foram cassados em 1ª instância. Na segunda instância, o número de cassados caiu para 4: dois em ações propostas por Atores Políticos (Vidal Ramos e São Francisco do Sul) e os outros dois após pedido do MP (Ponte Serrada e Laurentino). Estes dados caminham na mesma direção das expectativas teóricas listadas anteriormente: o TRE age como um filtro mais conservador sobre as decisões dos juízes de 1ª instância e o MP, autor de apenas 16 ações, contra 59 dos Atores Políticos, age de forma mais concentrada e efetiva do que estes. Nesta seção, mais do que analisar os dados quantitativos, a baixa quantidade de condenações e a semelhança entre várias ações torna mais atrativo o uso ilustrativo de casos para evidenciar os mecanismos teóricos propostos em ação. Para isso, soma-se à apresentação descritiva dos contornos institucionais dos casos a descrição de casos e a exposição dos argumentos utilizados pelos juízes para decidir em diferentes situações.

Como vimos em seções anteriores, uma das marcas da Justiça Eleitoral é sua proximidade com as elites judiciais de cada localidade. No caso dos Tribunais Regionais Eleitorais, os desembargadores que possuem favorecimento da classe são eleitos para presidir a corte. Justamente por essa proximidade, é de se esperar que os incentivos para o não-envolvimento, ou envolvimento cauteloso, com questões políticas sejam ainda maiores para os juízes escolhidos. Entre esses incentivos, destacam-se os seguintes: i) cortes são instituições reativas; ii) elites judiciais costumam ter relações próximas com elites políticas; iii) instituições judiciais nunca são plenamente independentes e dependem dos representantes eleitos para obter financiamento e legitimidade; iv) decisões devem ser fundadas em regras legais, não nas preferências normativas dos juízes (TAYLOR, 2008, p.5-6). Além disso, como apontaram (KAPISZEWSKI; ALEXANDER; NYENHUIS, 2019), a possibilidade de recondução e o domínio hierárquico das cortes eleitorais superiores são incentivos para o abrandamento das posições da corte. Soma-se a essas questões o fato de a ideologia profissional clássica dos juízes ter como ponto fundamental o seu distanciamento de questões políticas (BONELLI, 2002).

Além das preferências profissionais e ideológicas de juízes, a Justiça Eleitoral possui outros fatores institucionais relevantes que também incentivam a cautela na hora de decidir. O primeiro destes fatores é o curto prazo para acionamento e julgamento na seara eleitoral. As ações eleitorais possuem uma curta janela de utilização, entre as eleições e a diplomação dos candidatos e, muitas vezes, não há tempo de se fazer uma investigação adequada de possíveis ilícitos ocorridos. Fora a potencial baixa qualidade das provas, as condutas descritas em lei para abuso de poder e outros ilícitos eleitorais são vagas e deixam a cargo dos juízes a interpretação de sua ocorrência, sua licitude e sua gravidade. Nos casos em análise, para ser cassado, o candidato deve não apenas ter provas suficientes contra si, mas também sua conduta deve ser considerada grave o bastante para resultar em cassação. Outra instituição que incentiva a cautela decisória é a identidade dos próprios atores que acionam a justiça. Como vimos anteriormente, Atores Políticos auto interessados são os principais requerentes de pedidos de cassação de candidatos. Por fim, destaco o último fator de maior relevância para a expectativa teórica de uma postura conservadora do Tribunal: a legitimidade eleitoral. A maior parte dos pedidos de cassação se dá contra candidatos que foram eleitos nas urnas. Para juízes que buscam se distanciar de questões políticas, esses casos podem ser especialmente “espinhosos”, incentivando o julgador a exigir provas mais robustas de ocorrência e gravidade dos fatos.

Todos esses incentivos reforçam a expectativa de que a Justiça Eleitoral, assim como a Justiça Federal em julgamentos que envolvem o futuro de políticas públicas, seja um sistema de “baixa funcionalidade e alto impacto” (TAYLOR, 2008, p. 154). Em outras palavras, é uma instituição ineficiente, sujeita a interpretações *ad hoc* e pouco disposta a exercer seu poder de veto sobre o *status quo* eleitoral, ainda que, quando o faz, seus impactos são seríssimos para os atingidos, podendo significar uma sentença de morte para a carreira política dos condenados (BARRETO; GARCIA, 2017). Para ilustrar o funcionamento desse sistema, apresento a seguir breve resumo de quatro casos distintos que passaram pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina com diferentes resultados.

O primeiro deles é o caso⁶³ do prefeito de Vidal Ramos⁶⁴, município pequeno do Vale do Itajaí. Prefeito e vice foram cassados e declarados inelegíveis pelo juiz de 1ª instância por

⁶³ Acórdãos podem ser pesquisados pela numeração no portal: <https://apps.tre-sc.jus.br/e-docsweb/abreConsulta/tipoConsulta/ACORDAO>

⁶⁴ Acórdão n. 32241

terem extrapolado os limites legais de gastos com publicidade institucional. Ambos eram candidatos à reeleição em chapa liderada por PMDB-PP. A cassação foi requerida pelos candidatos e a coligação derrotada, sob liderança do PSD. No TRE-SC, por maioria de votos, foi mantida a cassação da chapa, porém o vice, Helmut Stoltenberg, teve sua inelegibilidade revertida. Os candidatos cassados conseguiram então uma liminar no TSE para assumirem a prefeitura até o TRE-SC ter julgado todos os embargos à questão. Até meados de 2018, a chapa cassada esteve empossada para exercer a administração da cidade. O TRE-SC julgou então todos os embargos restantes e a liminar perdeu validade. Os candidatos pediram a sua extensão junto ao TSE, mas foram recusados. Cassada em definitivo a chapa vencedora, as eleições majoritárias de Vidal Ramos foram declaradas nulas e eleições suplementares foram marcadas para coincidir com o segundo turno das eleições presidenciais de 2018. Nessas eleições, o mesmo Helmut Stoltenberg, do PP, sagrou-se vencedor com 50,47% dos votos, apenas 44 votos acima de seu concorrente, Nabor Schmitz, do PSD. Nesse caso, por se tratar de conduta vedada especificamente definida em lei, não havia muito espaço para juízo discricionário. As provas do ocorrido eram fartas e a previsão de cassação era clara. A dimensão eleitoral também não escapou aos juízes: o voto vencedor menciona expressamente a pequena diferença entre candidatos e como os atos alegados poderiam ter afetado os resultados. Ainda assim, houve divergências entre os juízes e a decisão foi tomada por maioria, no sentido de manter a cassação do prefeito, mas afastar a inelegibilidade do vice. Dois juízes votaram pela cassação e inelegibilidade de prefeito e vice, enquanto o relator original dava provimento ao recurso para afastar completamente a condenação. O voto vencedor, escrito pelo Juíz Hélio Figueira, expõe a lógica descrita:

Compulsando os autos verifico que em 2016 o Prefeito, então candidato à reeleição, gastou R\$92.234,40 com publicidade institucional, ou seja, 104,91% a mais do que a média aritmética dos últimos 3 anos, o que é um dado objetivo incontestável, não havendo como relativizar tais números que são exatos. (...) No caso dos autos, o que fez o recorrente foi malversar esses recursos destinados à *publicidade dos programas de saúde (publicidade de utilidade pública)*, tal como definida no art. 3º, inciso II, do Decreto n. 6.555/2008, transformando-os em *publicidade institucional*. Ao invés de implementar práticas administrativas objetivas tais como as definidas no diploma legal em referência, o Prefeito resolveu aplicar a verba em brindes, que distribuiu em grande quantidade na pequena população do município de Vidal Ramos, como camisetas, bonés, copos, garrafas, canecos, etc., elevando o valor dos gastos em ano eleitoral. (...) Logo, por qualquer ângulo que se pretenda analisar o caso, houve o excesso legal no uso desses recursos públicos, o que certamente influenciou decisivamente na disputa eleitoral, cujo resultado apresentou uma

pequena margem de 49 votos em favor do recorrente (na verdade, apenas 11 votos a mais do que a diferença com que venceu a eleição anterior). (grifos no original)

O segundo é o caso de São Francisco do Sul, município médio do Norte Catarinense. Só sobre esse caso, foram 7 acórdãos no tribunal. Desses, 4 ordenavam o retorno dos autos à 1ª instância porque o juiz havia fundamentado suas decisões em poucas linhas, adotando o parecer do MP. O alvo das ações era o candidato Renato Gama Lobo, eleito pelo PSD com uma margem de 0,47% acima do candidato Godofredo, do PMDB. As ações foram todas levadas ao tribunal pela coligação opositora e pediam a cassação de Renato por inúmeros atos, que iam desde práticas empresariais potencialmente abusivas até a coação de servidores para atuarem em sua campanha. Em 2020, por maioria de votos, um dos pedidos, por abuso de poder econômico, na última das ações a ser julgada pelo tribunal sobre o caso, levou à cassação do candidato⁶⁵. A maioria considerou configurado o abuso num ato possivelmente intimidatório praticado pelo candidato ao ameaçar de demissão funcionário de sua empresa privada se não se engajasse em sua campanha. O caso foi controverso e três juízes da corte, incluindo o presidente Cid Jr., votaram contra o provimento da ação por ausência de provas e gravidade do caso. A discordância principal se deu em torno da potencial gravidade dos fatos, pois havia gravação ambiental comprovando o alegado. Formou-se maioria no sentido de reconhecer que o candidato Renato teria intimidado funcionário de sua empresa a votar na sua chapa e que, diante da recusa de apoio, o funcionário fora mesmo demitido. Em trecho do voto vencedor, o juiz Jaime Bunn considera evidente que “Renato se valeu de seu poder empresarial para ‘penalizar o funcionário insubmisso à sua catequização política’, como bem anotou o Relator no voto, o que é antijurídico e ofendeu valores caros ao processo eleitoral. Aindas nas palavras do Relator, ficou ‘transparente a ação incisiva do poder econômico, deletéria à regularidade do pleito’.” (p. 38). Já no voto vencido do juiz Celso Kipper, este externa opinião contrária. Para ele, “no fato em análise, temos a prática de uma conduta que não teve nenhum reflexo no pleito municipal de 2016 no município de São Francisco do Sul”. Além disso, argumenta que “sem a interferência do fato supostamente abusivo na normalidade e legitimidade das eleições, penso, não há como interferir na vontade popular manifestada nas urnas”. Em longo prazo, o argumento do voto vencido acabou por prevalecer: alguns meses depois, recurso do candidato ao TSE seria deferido e a cassação foi revertida.

⁶⁵ Acórdão n. 3.4183

As duas ações acima, com base nos números de cassação apresentados anteriormente, são exceções. Na de Vidal Ramos, o TRE-SC apoiou a decisão tomada pelo juiz de 1ª instância. A explicação mais provável é de que, nesse caso, a conduta ilícita é claramente estipulada em lei, com a proibição de gastos institucionais sendo de fácil cálculo e verificação. Os juízes não precisavam, neste caso, emitir juízos de gravidade ou buscar provas mais complexas. Tratava-se de caso mais simples de subsunção legal. Ainda assim, a decisão do tribunal foi mais leniente do que a do juiz de 1ª instância. A corte revogou a inelegibilidade do vice, que iria logo em seguida se eleger nas eleições suplementares que foram marcadas justamente porque a chapa na qual estava havia sido cassada. No caso de São Francisco do Sul, a corte havia passado por algumas mudanças mais profundas na sua composição, trazendo juízes de perfil mais punitivo, como o juiz Jaime Bunn, e a denúncia feita trazia vários atos possivelmente ilícitos praticados pelo candidato. Ainda assim, a cassação se deu de forma controversa, no ano da eleição de 2020, e foi logo revertida pelo TSE. Mais uma vez, diante de casos controversos, em que o juízo discricionário é fundamental para a condenação, a balança da JE tende a pesar em favor do *status quo*.

Em Itajaí, o candidato Volnei Morastoni, do PMDB, entrou com duas ações⁶⁶ contra a candidata Anna Carolina, do PSDB. Uma das ações alegava abuso de poder por uso de veículo de comunicação da família da candidata em seu favor; a outra alegava captação ilícita de recursos, pois a candidata teria participado de evento partidário com o objetivo de obter recursos fora do prazo. A primeira decisão, unânime, considerou as publicações denunciadas normais pois “não teriam ferido a isonomia entre os candidatos”; já a segunda considerou as provas insuficientes e determinou que a conduta descrita seria lícita até prova do contrário. Em seu voto, a relatora do segundo acórdão, a jurista Ana Blasi, afirma que:

A soberania do voto, para ser desconsiderada, há que estar claramente, e não presumivelmente, ofendida. Na hipótese, uma eventual condenação seria aplicada com base em meros indícios e presunções, situação inviável diante da ausência de provas inconcussas do ilícito e do comprovado envolvimento dos candidatos recorridos. Ademais, para a condenação por abuso de poder, haveria necessidade, ainda, de demonstração da gravidade da conduta para desequilibrar o resultado do pleito, ônus do qual igualmente não se desincumbiu o recorrente.

Em outra ação, contra candidata (PSB) e vice eleitos no município de Santa Cecília, o MP conseguiu a cassação e inelegibilidade de ambos no 1º grau. Tratava-se de alegado

⁶⁶ Acórdãos 32146 e 32221

abuso de poder econômico, pois a candidata atendia gratuitamente eleitores em sua clínica médica particular em troca de apoio político. O MP usou como provas para obter a condenação gravações feitas por membros interessados da coligação opositora. O TRE julgou que essas provas seriam ilícitas, pois constituiriam flagrante preparado. O processo foi então extinto e a cassação dos candidatos revertida. Este foi um dos 4 casos extintos por utilização de provas ilícitas, todos envolvendo gravações ambientais feitas sem o conhecimento do interlocutor. Fora as provas ilícitas, dos 81 acórdãos, 47 indeferiram pedidos de cassação por falta de provas, o que vai ao encontro das expectativas teóricas listadas acima.

Ainda que breve, a análise de decisões do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina indica a potencial força de modelos teóricos de comportamento judicial baseado em disputas por políticas públicas como instrumentos analíticos capazes de capturar as dinâmicas decisórias nos tribunais eleitorais também. Em disputas intrinsecamente políticas, sob pressão do voto, com regras que incentivam a produção de provas de baixa qualidade e o acionamento das cortes por Atores Políticos com interesses privados, não é de se surpreender que a ineficiência e o conservadorismo decisório sejam os nomes do jogo.

8 CONCLUSÃO

Nas eleições de 2016, juízes eleitorais julgaram da entrega de uniformes escolares em período eleitoral até a denúncia de esquemas de distribuição ilegal de CNHs. As eleições brasileiras são cada vez mais reguladas e a judicialização da competição política se tornou uma realidade recorrente. Este trabalho buscou demonstrar como os diferentes atores envolvidos nesse processo evidenciam suas preferências e avançam suas estratégias de controle nos bancos da Justiça Eleitoral.

Para os Atores Políticos, mais um ponto de veto que podem utilizar para fazer oposição política. Sem custas judiciais de acionamento e com uma legislação eleitoral ampla e vaga, candidatos em localidades competitivas possuem grandes incentivos para judicializar eleições e pedir a cassação de seus opositores. Na melhor das hipóteses, uma vitória judicial pode anular as eleições e eliminar o opositor por um bom tempo do jogo político. Na pior, os candidatos não têm muito a perder a não ser, talvez, boa vontade dos eleitores e gastos com advogados. Já o MP atua como fiscal da lei e a competitividade eleitoral parece ser fator menos relevante para explicar seus padrões de acionamento da JE do que o perfil socioeconômicos dos municípios onde atua. Imbuídos da missão institucional de defesa da sociedade e da moralidade pública, os membros do MP privilegiam a judicialização em localidades mais vulneráveis, onde o controle social ou por competição é menos viável e onde as tendências a práticas clientelistas podem ser exacerbadas.

Os juízes, por fim, participam com cautela do jogo. A baixa qualidade das provas, os prazos mais curtos, a natureza política das disputas, a votação nas urnas e a própria ideologia profissional do judiciário são incentivos para o exercício conservador da jurisdição eleitoral, especialmente nos tribunais, instituições mais próximas das elites políticas e que, como vimos, exercem uma função de “filtragem” dos processos. Resta ainda investigar de forma mais aprofundada e sistemática, com lapso temporal maior e possivelmente incluindo mais estados, se esses padrões de acionamento e decisão se repetem. Além disso, para aprofundar a análise é necessário ainda entender melhor as estruturas partidárias nos estados e municípios. Esses dados podem fornecer ainda mais elementos sobre o perfil dos incentivos e de organização dos partidos, o que pode ter influência significativa na judicialização de eleições. Por ora, os resultados parciais obtidos nesta pesquisa corroboram a tese de que estamos diante

de um sistema ineficiente por desenho, que estimula estratégias diferentes de controle de acordo com o perfil socioeconômico e de competitividade dos municípios.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp, 1997.
- ARANTES, Rogério. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, fev. 1999, p. 83-102.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público**. Brasília: 1987a. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf. Acesso em: jun. 2021.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público**. Brasília: 1987b. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4a_Subcomissao_Do_Sistema_Eleitoral_E_Partidos_Politicos.pdf. Acesso em: jun. 2021.
- ASSUMPCAO, A.; TRECENTI, J. Judicial Favoritism of Politicians: Evidence from Small Claims Courts. **arXiv.org papers**, 2019. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2001.00889>. Acesso em jun. 2021.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, p. 69-94, setembro/dezembro de 2014.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba; GARCIA, B. S. De volta às urnas: comportamento dos eleitores nos pleitos suplementares para prefeito no Brasil (2013-2015). In: CONGRESO LATINO-AMERICANO DE TEORIA SOCIAL Y TEORIA POLÍTICA, 2., 2017, Buenos Aires. **Mesas y ponencias 2017**. Buenos Aires: IICLTS, 2017. Disponível em: http://diferencias.com.ar/congreso/IICLTS2015/PONENCIAS_2017/Mesa_32/IICLTS_M32_BARRETO%20e%20GARCIA.pdf
- BERRUECOS, SUSANA. Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism. **Journal of Latin American Studies**, v. 35, 2003, p. 801-825.
- BOBONIS, G. *et al.* Vulnerability and Clientelism. **NBER Working Paper Series**. n. 23589, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.3386/w23589>. Acesso em jun. 2021.

BONELLI, M. **Profissionalismo e Política no mundo do Direito**. São Carlos: EdUFSCar, 2002.

BORBA, J.; SELL, C. E. Eleições municipais e sistema partidário em Santa Catarina (1996-2004): uma análise a partir dos resultados eleitorais. *In*: CARREIRÃO, Y. de S.; BORBA, J. (org.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Editora Insular, 2006. p. 40–59.

CALLIPOLIS. Partidos Políticos e Correlação de Forças: Análise dos resultados das eleições municipais em Santa Catarina de 2000 a 2016. **Relatório Técnico n. 01/2016**. Santa Catarina: UDESC, 2016.

CANTU, F. **Electoral corruption in developing democracies**. 2013. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) - Graduate School of Political Science UCSD - UCSD, San Diego, 2013.

CARREIRÃO, Y. de S. **Eleições e sistema partidário em Santa Catarina**. Florianópolis: Editora UFSC, 1990.

CARREIRÃO, Y. de S. O sistema partidário catarinense (1980-2005): histórico e evolução. *In*: CARREIRÃO, Y. de S.; BORBA, J. (org.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Editora Insular, 2006. p. 9–40.

CERVI, E. U.; NEVES, D. S. Eleições municipais e crise nacional: disputas eleitorais no Brasil de 2016. **Estado e Sociedade**, v. 34, n. 2, p. 429–454, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934020004>. Acesso em jun. 2021.

CORTEZ, Rafael; MARCHETTI, Vitor. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 422-450, novembro 2009

CRESPO, Ralph; PEIXOTO, Vitor. Eleições suplementares nos municípios brasileiros: os casos nas eleições de 2012. **CSONline – Revista eletrônica de ciências sociais**, Juiz de Fora, n. 27, p. 170-185, 2018.

CRESPO, Ralph; PEIXOTO, Vitor; LEAL, João. Os ministros juristas do TSE: uma análise da escolha de advogados para atuarem como ministros da Corte eleitoral brasileira. **Revista Plural**, v. 26, n. 2, 2019, p. 49-78.

DA ROS, L. **Mayors in the dock: judicial responses to local corruption in Brazil**. 2014. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) - Graduate School of Political Science University of Illinois, Chicago - Chicago, 2014.

DA ROS, L. Accountability legal e Corrupção. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1251–1275, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistacgu2595-668x112003>. Acesso em jun. 2021.

DA ROS, L.; INGRAM, Matthew. Power, activation, decision making, and impact: subnational judicial politics in Brazil. *In*: STERETT, S.; WALKER, L. (eds.). **Research Handbook on Law and Courts**. Northampton: Elgar Publishing, 2019.

DE CARVALHO, Ernani. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 23, p. 115-126, nov. 2004.

DE OLIVEIRA, Vanessa Elias. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. **Lua Nova**, São Paulo, v. 78, p. 223-250, 2009.

DESPOSATO, S. W. How Vote Buying Shapes the Political Arena. *In*: **The Comparative Politics of Vote Buying Conference**. Cambridge: MIT, 2002. p. 1–95. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228789793_How_Vote_Buying_Shapes_the_Political_Arena. Acesso em: jun. 2021.

DESPOSATO, S. W.; INGRAM, M. C.; LANNES, O. P. Power, composition, and decision making: The behavioral consequences of institutional reform on Brazil's Supremo Tribunal Federal. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 31, n. 3, p. 534–567, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewu018>. Acesso em: jun. 2021.

ELSTER, J (ed.). **Rational Choice: Readings in Social and Political Theory**. New York: NYU Press, 1986.

ENGELMANN, Fabiano; BANDEIRA, Júlia. A construção da autonomia política do judiciário na América Latina: um estudo comparado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 903-936, 2017.

FAISMAN, A.; POPOVA, M. D. Political Competition, Judicial Independence, and Electoral Regime Age. **SSRN Electronic Journal**, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2274170>. Acesso em: jun. 2021.

FINKEL, Jodi. Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1994 Judicial Reform: An Empowered Court. **Journal of Latin American Studies**, v. 35, 2003, p. 777-799.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/D8/51/BC/EC/D508461049FF6646A8A809C2/IFDM%20OSC.xlsx>. Acesso em: jan. 2021.

FONTAINHA, F. D. C.; DE OLIVEIRA, F. L.; VERONESE, A. Por uma Sociologia Política do Direito no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia - RBS**, v. 5, n. 11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.20336/rbs.220>. Acesso em jun. 2021.

GINSBURG, T. **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian cases**. New York: Cambridge University Press, 2003.

GRILL, Igor; DOS REIS, Eliana. Disputas faccionais, batalhas jurídicas e construções midiáticas em uma eleição municipal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 490-512, nov. 2012.

HILBINK, L. The Origins of Positive Judicial Independence. **World Politics**, v. 64, n. 4, p. 587–621, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/s0043887112000160>. Acesso em: jun. 2021.

HIRSCHL, R. The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions. **Law and Social Inquiry**, v. 25, n. 1, p. 91–149, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2000.tb00152.x>. Acesso em: jun. 2021.

HUNTINGTON, S. P. **Political Order in Changing Societies**. 7. ed. New Haven: Yale University Press, 1973.

IBGE. **Pesquisa PIB dos municípios 2016**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=23414&t=resultados>. Acesso em jan. 2021.

IBGE. **Pesquisa MUNIC 2015**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>. Acesso em: jan. 2021.

IPEA. **Índice de Vulnerabilidade Social**. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>. Acesso em: jan. 2021.

KAPISZEWSKI, D. Tactical Balancing: High Court Decision Making on Politically Crucial Cases. **Law and Society Review**, v. 45, n. 2, p. 471–506, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2011.00437.x>. Acesso em: jun. 2021.

KAPISZEWSKI, D.; ALEXANDER, J. S.; NYENHUIS, R. Electoral Courts and Democracy in Latin America's Federal Systems. *In*: KAPISZEWSKI, D.; INGRAM, M. C. (org.). **Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin America**. South Bend: University of Notre Dame Press, 2019, p. 144–182.

KAPISZEWSKI, D.; TAYLOR, M. M. Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America. **Perspectives on Politics**, v. 6, n. 4, p. 741–767, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1537592708081899>. Acesso em: jun. 2021.

KOERNER, Andrei. O ativismo judicial como problema intelectual e político nos Estados Unidos: uma análise crítica. **Lua nova**, São Paulo, n. 99, p. 233-255, 2016.

LANDES, William; POSNER, Richard. The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective. **Journal of Law and Economics**, v. 18, n. 3, p. 875-901.

LAX, J. R. Political constraints on legal doctrine: How hierarchy shapes the law. **Journal of Politics**, v. 74, n. 3, p. 765–781, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S002238161200045X>. Acesso em: jun. 2021.

LEHOUCQ, Fabrice E. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 29-46.

LIMA, S. M. P. The Electoral Court and Party Politics in Brazil. *In*: INGRAM, M. C.; KAPISZEWSKI, D. (org.). **Beyond High Courts: the Justice Complex in Latin America**. South Bend: University of Notre Dame Press, 2019. p. 183–218.

LOPES, Ana Paula de Almeida. Governança Eleitoral e Ativismo Judicial: Uma Análise Comparada sobre o Impacto de Decisões Judiciais nas Regras do Processo Eleitoral Brasileiro. **Dados**, v. 62, n. 3, 2019, p. 1-36.

LÓPEZ-PINTOR, R. **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. New York: United Nations Development Programme, 2000.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, Ch. (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.

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

MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **DADOS - revista de ciências sociais**. Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, 2008, p. 865-893. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582008000400003&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em: 17 fevereiro 2019.

MARCHETTI, Vitor. Competição eleitoral e controle das candidaturas: uma análise das decisões do TSE. **Cadernos Adenauer XV**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 93-115, agosto 2014.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. *In*: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel (orgs.). **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo editorial, 2018, p. 49-64.

MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5–27, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0192512102023001001>. Acesso em jun. 2021.

NICHTER, S. **Votes for survival: Relational clientelism in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2018.

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

NOGUEIRA, A. J. A. A judicialização da competição eleitoral municipal no Brasil: uma análise da relação entre a Lei da Ficha Limpa e as Eleições Suplementares de 2004 a 2016. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 6, n. 1, p. 84–107, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.19092/reed.v6i1.282>. Acesso em jun. 2021.

NORRIS, Pippa. The new research agenda studying electoral integrity. **Electoral studies**, Londres, v. 32, n. 4, p. 563-575, 2013.

NORTH, Douglas; WEINGAST, Barry. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. **Journal of Economic History**, v. 49, n. 4, 1989, p. 803-832.

NUNES, R. M. Politics without Insurance: Democratic Competition and Judicial Reform in Brazil. **Comparative Politics**, v. 43, n. 3, 2010, p. 313–331.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EdUSP, 2015.

PERES, P. S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53–72, 2008.

POPOVA, M. **Politicized justice in emerging democracies: A study of courts in Russia and Ukraine**. London: Cambridge University Press, 2012.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 56, n. 02, p. 27-48, 2014.

PUTNAM, R. D. Political Attitudes and The Local Community. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 640–654, 1966.

RÍOS-FIGUEROA, J. Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, 2007, p. 31-57.

RÍOS-FIGUEROA, J.; TAYLOR, M. M. Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, 2006, p. 104-137.

ROCHA, M. M.; SOUZA, A. C. de; ARAÚJO, P. M. Clientelism and Local Politics: Interactions Between Municipal Councilors and Voters in the State of Minas Gerais. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 3, p. 1–33, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201900030002>. Acesso em jun. 2021.

SADEK, Maria T. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010 [1995].

SADEK, M. T.; CAVALCANTI, R. The New Brazilian Public Prosecution: an Agent of Accountability. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. (org.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A.; SILVA, T. M. da. Capital Mobility, Veto Players, and Redistribution in Latin America During the Left Turn. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 1, p. 1–31, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201900010005>. Acesso em jun. 2021.

SHAPIRO, Martin. Comparative Law and Courts Studies: Some Reflections and Directions. *In*: KAPISZEWSKI, D.; INGRAM, M. C. (org.). **Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin America**. South Bend: University of Notre Dame Press, 2019, p. 335-354.

SHEPSLE, K. A. Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. **Journal of Theoretical Politics**, v. 1, n. 2, p. 131–147, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0951692889001002002>. Acesso em jun. 2021.

SOLIJONOV, Abdurashid. **Electoral Justice Regulations Around the World: Key findings from International IDEA's global research on electoral dispute-resolution systems**. Estocolmo: International IDEA, 2016.

SPECK, B. W. *et al.* Dinheiro, Tempo e Memória Eleitoral: Os Mecanismos que Levam ao Voto nas Eleições para Prefeito em 2012. **Dados**, v. 59, n. 1, p. 53–90, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201671>. Acesso em jun. 2021.

STOKES, S. *et al.* **Brokers, Voters, and Clientelism: the Puzzle of Distributive Politics**. New York: Cambridge University Press, 2013.

TAYLOR, M. M. Veto and Voice in the Courts: Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary. **Comparative Politics**, v. 38, n. 3, p. 337–355, 2006.

TAYLOR, M. M. **Judging policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TAYLOR, M. M.; DA ROS, L. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 825–864, 2008.

TESOURO NACIONAL. **Receitas Orçamentárias dos Municípios**. Disponível em:

https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: jan. 2021.

TSE. **Portal de Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: jan. 2021.

TSEBELIS, G. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

TSEBELIS, G. Veto Players and Institutional Analysis. **Governance**, v. 13, n. 4, 2000, p. 441-474.

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

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.

WHITTINGTON, K. E. Interpose Your Friendly Hand: Political Support for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court. **The American Political Science Review**, v. 99, n. 4, p. 583–596, 2005.

ZALAMENA, Juliana C. M. **Judicialização, competição política local e eleições municipais no Rio Grande do Sul**. 2013. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Rio Grande do Sul, 2013.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista brasileira de estudos políticos**, Belo Horizonte, v. 102, p. 255-289, jan./jun. 2011.