

# Qualidade da Democracia, Judicialização da Política e Cassações Eleitorais: O caso do Piauí.

---

Washington Luís de Sousa Bonfim<sup>1</sup>  
Carlos Yury de Moraes<sup>2</sup>

A Constituição de 1988 inovou na história constitucional brasileira, inserindo novos dispositivos para garantir a lisura das eleições e, portanto, que a escolha eleitoral do cidadão pudesse recair sobre nomes que disputaram o pleito de maneira limpa e equânime em relação aos demais concorrentes.

Esta inovação tem gerado desdobramentos importantes para a compreensão do funcionamento da democracia brasileira, especialmente por que dela decorrem ações judiciais que têm modificado o resultado das urnas, gerando muitas vezes, novos pleitos eleitorais ou mesmo, como no caso dos governos estaduais do Piauí, Maranhão, Tocantins e Paraíba, a assunção ao poder do segundo colocado nas eleições.

Para o mandato eleitoral de 2005 a 2008, a Justiça Eleitoral, por todo o país, cassou 296 prefeitos eleitos em 2004 e, para os eleitos em 2008, o mandato de 2009 a 2012 ficou encurtado por processos de cassações em 274 dos 5.563 municípios do país. Piauí, Minas Gerais, Bahia e Mato Grosso, em levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) lideram as estatísticas de processos e cassações eleitorais<sup>3</sup>. Nosso objetivo neste *paper* é analisar o fenômeno para o caso piauiense, a partir dos dados das eleições municipais de 2008, em que o número de cassações de mandato eletivo, até maio de 2012, alcançara 12% dos eleitos, nos 224 municípios do estado.

A análise está informada por dois tipos de literatura. Em primeiro lugar, a abordagem da Ciência Política sobre o conceito de qualidade da democracia, especialmente a questão dos mecanismos de *accountability horizontal*. Depois, à luz da Ciência Jurídica e do Direito Eleitoral, faremos uma breve exposição sobre os conceitos de abuso e inegibilidade segundo a Constituição Federal de 1988, a partir da compreensão de que o objetivo da CF 1988 é o de melhorar a qualidade do voto e da

---

<sup>1</sup> Doutor em C. Política, Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFPI.

<sup>2</sup> Mestre em Direito (Universidad de Salamanca), Professor de Direito Tributário do Instituto Camillo Filho.

<sup>3</sup> Ver: <http://www.prerj.mpf.gov.br/noticias/o-globo-para-274-prefeitos-a-cassacao/>, acesso 01/07/2012.

eleição, expurgando do sistema eleitoral os candidatos que tenham obtido seus mandatos com atos classificáveis como abusivos.

Nossa estratégia de análise envolveu a identificação dos casos julgados pelo TRE – PI, decorrentes das eleições de 2008. Foram encontrados 35 casos<sup>4</sup>, cujo exame envolveu a leitura dos acórdãos e sentenças prolatadas pelos juízes eleitorais, com a devida identificação da capitulação legal, que foi subdividida com relação aos motivos legais expostos nas sentenças, gerando assim três categorias de motivação: constitucional; de legislação infraconstitucional; ambas as motivações. Para melhor organização dos dados, além da tipificação legal, organizamos os resultados dos julgamentos, que se distribuíram em cinco categorias, conforme a legislação eleitoral: a) aplicação de multa ou inelegibilidade somente ao Prefeito; b) aplicação de multa ou inelegibilidade ao Prefeito e ao Vice-Prefeito; c) municípios com novas eleições realizadas em 2009/2010; d) municípios com novas eleições realizadas em 2011; e) municípios com mais de uma decisão ou conexão entre duas ações.

O *paper* está organizado em três sessões, além desta introdução e das conclusões. Primeiramente, faremos uma breve discussão do conceito de qualidade da democracia e da ideia de *accountability horizontal*. Em seguida, analisaremos alguns aspectos jurídicos da questão eleitoral no Brasil, com ênfase para o conceito de abuso, em suas diversas manifestações legais. Finalmente, mostraremos os resultados da análise empírica dos processos judiciais eleitorais e partiremos para as conclusões.

## 1. DEMOCRACIA, QUALIDADE DA DEMOCRACIA E *ACCOUNTABILITY*

É longa a tradição do debate sobre o conceito de democracia na Ciência Política. Um de seus marcos é a obra de Robert Dahl, em especial a “Poliarquia”, publicado originalmente em 1971. No texto o autor procura elencar variáveis que tornem possível a análise de casos democráticos concretos, buscando criar condições para a comparação empírica entre distintos sistemas políticos.

---

<sup>4</sup> Angical do Piauí, Bertolândia, São Pedro do Piauí, N. S. dos Remédios, Francinópolis, Isaiás Coelho, D. Expedito Lopes, Cristalândia do Piauí, José de Freitas, S. F. de Assis do Piauí, Oeiras, Paes Landim, Alagoinha, Prata do Piauí, Barras, Sigefredo Pacheco, Antônio Almeida, Esperantina, Campo Maior, Pau d’Arco do Piauí, Caracol, Luzilândia, Barreiras do Piauí, Santa Cruz do Piauí, Landri Sales, Fronteiras, N. S. de Nazaré, Morro Cabeça no Tempo, Eliseu Martins, Anísio de Abreu, Pimenteiras, Baixa Grande do Ribeiro, Santo Inácio do Piauí, Eliseu Martins e Curimatá.

Essas variáveis, porém, estão assentadas na discussão conceitual do termo e, independentemente dos autores, alguns traços são obrigatórios para identificação do que é empiricamente uma democracia. Sendo assim, o sufrágio universal dos adultos é traço invariável da identificação de uma democracia, condição necessária para que se possa dizer que determinado país é ou não um país democrático.

Contudo, há outros atributos “mínimos” que o conceito requer. A existência de eleições livres, justas, recorrentes e competitivas acrescenta ao sufrágio universal outro atributo importante da experiência democrática contemporânea, bem como a existência de um sistema partidário que ofereça reais opções de escolha ao eleitor, colocando à sua disposição mais de uma alternativa concreta de voto. Finalmente, o conceito se volta a outras necessidades importantes para o eleitor, buscando garantir que a democracia esteja associada à livre circulação das informações, para que essas não sejam monopólio de grupos poderosos e permaneçam disseminadas as suas fontes em todos os ambientes de uma determinada sociedade.

Assim, se ao tratarmos do conceito de democracia e a ele garantirmos solidez teórica e capacidade de verificação empírica, poderemos nos dirigir ao debate sobre as diferenças entre os regimes democráticos, ampliando a perspectiva analítica para alcançar a dimensão da qualidade da democracia. Diamond e Morlino (2004) aprofundam o exame do termo, que empresta da literatura da administração algumas de suas nuances.

Há três dimensões básicas identificadas no exame da qualidade da democracia, com diferentes implicações para a pesquisa empírica. Em primeiro lugar, a dimensão de procedimento é ressaltada e entendida a partir da noção de que é necessária a provisão de um contexto em que a cidadania possa julgar o desempenho governamental, através de diversos mecanismos (eleições, judiciário, etc.).

Nesta dimensão procedimental, os autores chamam atenção para cinco variáveis a serem consideradas:

1) o *rule of law*, citando O'Donnel, Diamond e Morlino afirmam que: “what makes a rule of law *democratic* is that the legal system defends the political rights and procedures of democracy, upholds everyone's civil rights, and reinforces the authority of other agencies of horizontal accountability that ensure the legality and propriety of official actions.” (2004, p. 23);

2) a **participação**, que tem relação com os mecanismos institucionais que facilitam o acesso dos cidadãos aos processos decisórios, garantindo os direitos de organização, assembleia, protesto, votação e defesa de seus interesses;

3) a **competição**, que está ligada à ideia de que um sistema político dispõe de partidos competitivos, que disputam eleições de maneira regular, em ambiente de liberdade e igualdade, preservando oportunidades para que novas forças eleitorais possam surgir e se colocar à disposição do eleitorado;

4) a **accountability**, em suas variantes vertical e horizontal. Segundo Diamond e Morlino, “accountability is the obligation of elected political leaders to answer for their political decisions when asked by voters of constitutional bodies” (2004, p. 25). A *accountability* vertical está relacionada à vigilância exercida pelos cidadãos sobre os seus líderes e se expressa de maneira bastante evidente nos momentos eleitorais, necessita ainda das variáveis da competição e do *rule of law* para se efetivar inteiramente. No caso da *accountability* horizontal, os líderes eleitos respondem às instituições estatais, que têm *expertise* e autoridade legal para monitorar as suas ações.

Além desta dimensão procedimental, a qualidade da democracia responde a duas outras dimensões. A dimensão substantiva, que é composta por duas variáveis, ligadas ao respeito pelas liberdades política e civil e também, à maior igualdade política. A terceira dimensão da qualidade da democracia remete à responsividade, que diz respeito ao quanto da política pública responde às demandas e preferências geradas pelo processo político.

É importante ressaltar que as diversas dimensões e variáveis associadas ao conceito de qualidade da democracia encontram-se entrelaçadas, como exemplo, é difícil imaginar a dissociação da variável da competição da variável da *accountability* vertical, quando se examina as questões procedimentais de uma determinada experiência democrática, pois sem competição, a capacidade dos eleitores de influenciar positivamente os resultados eleitorais torna-se bastante reduzida, diminuindo igualmente as possibilidades de controle da cidadania sobre seus governantes.

No que diz respeito à análise dos processos de cassação eleitoral, parece claro que a dimensão da *accountability* horizontal vem a ser a variável mais importante a ser destacada na investigação. Como discutem Diamond e Morlino (2004),

“examples of horizontal accountability institutions could include the legislative opposition, the courts, audit agencies, a countercorruption commission, a central bank, an independent electoral

administration, a state ombudsman, or various other bodies, whose mission is to scrutinize and limit the power of those who govern”. (2004, p. 26).

Como já destacamos anteriormente, foi a CF 1988 que inscreveu nos seus preceitos o princípio de que as eleições devem ser protegidas dos diversos tipos de abuso que poderiam macular os seus resultados e concedeu à Justiça Eleitoral, a prerrogativa de proteger os interesses do eleitor e garantir, enfim, a qualidade da democracia brasileira. Ou seja, quando falamos em processos de cassação eleitoral, mais do que falar em um processo mais geral de judicialização da política, propomos aqui que a análise deva atentar para a necessidade de considerar os parâmetros de tratamento da Justiça Eleitoral aos casos de abuso, verificando suas consequências tanto do ponto de vista legal, quanto politicamente.

Desta maneira, o que pretendemos é, através do estudo do caso piauiense, jogar luz sobre a discussão, dando passos na compreensão deste novo fenômeno das eleições brasileiras, que tem consequências não apenas para o conceito de qualidade da democracia, mas que traz igualmente possibilidades analíticas sobre o comportamento eleitoral de eleitores e candidatos, em contexto de disputa competitiva como hoje se verifica no país.

A seguir, analisaremos alguns aspectos históricos e jurídicos do sistema político brasileiro.

## **2. HISTÓRICO DO SISTEMA ELEITORAL**

O sistema eleitoral como o conhecemos hoje vem sendo construído desde 1824, ano da promulgação da Constituição imperial. Ali, foram previstas eleições indiretas para deputados e senadores para a Assembleia Geral e Conselhos Gerais das Províncias (Cândido, 2001), através de sistema marcadamente oligárquico, cuja representatividade era marcada por “constantes fraudes e estratagemas” (Gonçalves *et ali*, 2012).

Já em 1891, promulgada a primeira Constituição do período Republicano, o sistema eleitoral passou a ser baseado no sufrágio direto (porém não universal, mantendo as características censitárias e etárias do império) e por maioria para Presidente da República e deputados.

O salto qualitativo ocorreu com a edição do Código Eleitoral de 1932, o qual estabeleceu o voto secreto e universal, criou a Justiça Eleitoral e o estabelecimento da

representação proporcional para deputados (Gonçalves *et ali*, 2012). O sistema eleitoral, neste Código, dava competência à Justiça Eleitoral para organizar a eleição, julgar inelegibilidades e limitava o papel dos juízes eleitorais à preparação dos processos ou a instrução, desde que expressamente designados (Cândido, 2001, p. 35).

As regras do Código Eleitoral de 1932 somente valeram para a eleição de 1935, quando ascendeu Getúlio Vargas ao poder, passando o Brasil por um período de exceção.

O sistema eleitoral foi revisto e se manteve praticamente inalterado com a edição do Código Eleitoral de 1965 (atualmente em vigor), ainda sob o período da ditadura militar, vigendo apenas de maneira formal, isto é, como uma forma de dar aparência de democracia à ditadura.

A promulgação da Constituição de 1988 restaurou a plenitude do regime democrático que vinha sendo gradualmente reconstruído a partir de 1979, com a edição da Lei nº 6.767, a qual permitiu a volta do pluripartidarismo. O sistema constitucional de 1988 manteve o voto direto, secreto e universal, voto feminino e as funções administrativas da Justiça Eleitoral. Todavia, distintamente dos marcos legais anteriores, a Constituição de 1988 previu em seu texto a possibilidade de impugnação do mandato eletivo obtido às custas de atos que caracterizem abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (art. 14, §10).

Além disso, o art. 14§, 9º da Constituição de 1988, alargou o espectro da inelegibilidade já prevista no Código Eleitoral de 1935, com o objetivo precípua de proteger

a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta

Assim, a Justiça Eleitoral passou a ter maior peso dentro do sistema jurídico brasileiro, passando gradualmente de mera “ordenadora de eleições” para instituição de controle no que se refere à *accountability* horizontal, isto é, interinstitucional. O objetivo declarado na Constituição é, em outras palavras, o de melhorar a qualidade do voto e da eleição, expurgando do sistema eleitoral os candidatos que tenham obtido seus mandatos com atos classificáveis como abusivos, moralmente reprováveis, que atentem contra a dignidade da eleição e do eleitor.

## 2.1. CARACTERIZAÇÃO DO ABUSO DE PODER E CONSEQUÊNCIAS

Como visto, a Constituição garante não só a impugnação do mandato eletivo obtido mediante abuso, como também permite que lei complementar (inferior à Constituição, porém acima da lei ordinária, caracterizando a existência de um bloco de constitucionalidade) estabeleça outras hipóteses de inelegibilidade, cujo objetivo seja a proteção da lisura do pleito. Em outras palavras, há frequente menção ao “abuso de poder”, razão pela qual é necessário precisar o alcance e sentido da expressão.

O abuso de poder, de maneira geral, é um ato classificado como ímprobo, o qual macula a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e a legitimidade do pleito (Constituição Federal, art. 14, §9º). Portanto, se trata de um ato, praticado por um agente partícipe da eleição (candidato ou terceiro em nome do candidato), com o intuito de aferir vantagem eleitoral (arrebatar o voto ou romper condição de igualdade em relação aos demais candidatos).

Gomes (2010, p. 448) afirma que o abuso de poder em si é uno e indivisível, devendo ser tratado como uma única figura. A Constituição e as demais normas, entretanto, preveem outras formas de abuso de poder.

Inicialmente, há a forma conhecida como “abuso de poder” em geral, o *abuso puro*. Este pode ser entendido como qualquer ato capaz de romper a igualdade de condições na disputa do pleito (Peleja Junior e Batista, 2012, p. 169). A segunda modalidade, o *abuso de poder político*, pode ser entendida como “o uso indevido de cargo ou função pública, com a finalidade de obter votos para determinado candidato” (Costa, 2008, p. 353). Por fim, temos a modalidade de *abuso de poder econômico*, a qual pode ser entendida como a “vantagem dada a uma coletividade de eleitores, indeterminada ou determinável, beneficiando-os pessoalmente ou não, com a finalidade de obter-lhes o voto” (Costa, 2008, p. 354).

A distinção entre cada um dos tipos, porém, não é estática. Basta cogitar que um determinado ato, como por exemplo, o oferecimento de emprego público (terceirizado) para um determinado eleitor possa preencher, ao mesmo tempo, as três categorias acima elencadas. Neste caso, o contrato somente ocorre porque há o controle administrativo sobre a máquina; logo temos uma hipótese de abuso de autoridade (a autoridade pública usa a prerrogativa de contratar para corromper o eleitor). Todavia, no mesmo caso, tal fato também caracteriza o abuso de poder econômico, pois são utilizados meios (a

promessa do salário e seu respectivo pagamento) para arrebatat o eleitor. Desta forma, Gomes (2010, p. 449) afirma o seguinte:

O conceito [de abuso de poder] é elástico, flexível, podendo ser preenchido por fatos ou situações tão variados quanto os seguintes: uso nocivo e distorcido de meios de comunicação social; propaganda eleitoral irregular; fornecimento de alimentos, medicamentos, materiais ou equipamentos agrícolas, utensílios de uso pessoal ou doméstico, material de construção; oferta de tratamento de saúde; contratação de pessoal em período vedado; percepção de recursos de fonte proibida; coação moral.

Além do abuso de poder, a legislação estabelece como causa de “anormalidade”, isto é, de rompimento da condição de igualdade, o abuso no uso dos meios de comunicação. Trata-se de hipótese distinta do abuso de poder puro e suas modalidades, pois consiste em utilizar meio de comunicação disponível de maneira a causar o desequilíbrio da eleição. Para Costa (2008, p. 355), o objetivo desta proibição é o de evitar que meios de comunicação, explorados por particulares através de concessões públicas, possam beneficiar grupos ou agremiações partidárias.

A ocorrência do abuso de poder (em qualquer modalidade) e o abuso quanto ao uso dos meios de comunicação acarretam a possibilidade de cassação do mandato obtido por meio da quebra da condição de igualdade, bem como a declaração da inelegibilidade (impossibilidade de concorrer) por oito anos, contados da data da eleição maculada.

Neste ponto, há um embate entre doutrina e Tribunais. A primeira divide as inelegibilidade em inatas e cominadas. Aquelas são os impedimentos constitucionais originários quanto à capacidade eleitoral passiva, isto é, o direito de concorrer. Significa dizer portanto: a Constituição, como norma soberana, já estabelece impedimentos originários para que o candidato possa concorrer ao pleito. A alfabetização, por exemplo, é um requisito que a Constituição erige como indispensável para a candidatura, tanto que predica expressamente: é inelegível o analfabeto.

Como já dito, a Constituição, em seu art. 14, § 9º, outorga à lei complementar a possibilidade de criar *outros casos de inelegibilidade*. Assim, a lei complementar 64/90 descreve hipóteses de novos impedimentos à eleição. Como exemplo, pode-se citar a inelegibilidade decorrente da condenação pela prática de crimes dolosos contra a administração pública. Havendo sentença, confirmada pelo Tribunal, não poderá o candidato obter o registro, pois a existência desta condenação em lei complementar impede que o mesmo exercite o direito de concorrer. A lógica é a seguinte: se o art. 14,



§ 9º estabeleceu a proteção à moralidade do pleito através das hipóteses a serem descritas em lei complementar, e a condenação por crime doloso macula é vista como um fato violador da moral do agente, este não poderá se apresentar como candidato.

A mesma lei complementar 64/90, em seu art. 22, traz a previsão segundo a qual o candidato, o qual pratique atos tidos como abusivos, lesivos à igualdade do pleito ou à sua normalidade, será declarado inelegível. Esta inelegibilidade, portanto, depende de um processo judicial, de provas da conduta e de uma declaração judicial pelo órgão constitucionalmente competente. Distintamente da inelegibilidade prevista na própria Constituição (a inata), esta é *imposta* pelo órgão jurisdicional (portanto, *cominada*), decorrendo da prática de um ato; em outras palavras, uma restrição ao direito de participar da eleição.

Nas palavras de Costa (2008, p. 149):

Assim, quando falamos em elegibilidade devemos ter bem presente essa sua característica sazonal e relativa, bem delimitada pelo ordenamento jurídico. É um direito subjetivo bem situado no tempo e no espaço, com momento oportuno para ser exercido e atuado, quando então deixa de existir por consumação.

Com essa premissa abastada na retentiva, podemos entender que a *inelegibilidade cominada* significa um corte na elegibilidade para a eleição que está se realizando, de modo a obstruir a participação do candidato no prélio, ou os efeitos de uma possível vitória nas urnas. Mas, além da inelegibilidade para a eleição que se está realizando (inelegibilidade para essa eleição), por vezes o ordenamento jurídico impõe a inelegibilidade para a eleição que se realizará dentro de certo trato de tempo futuro (inelegibilidade cominada potenciada), quando a gravidade do fato ilícito eleitoral necessitar de uma reprimenda mais severa.

Vem a talho aqui formular uma breve definição: a *inelegibilidade cominada* é a sanção imposta pelo ordenamento jurídico, em virtude da prática de algum ato ilícito eleitoral - ou de benefício dele advindo - , consistente na perda da elegibilidade ou na impossibilidade de obtê-la. Há perda, quando se corta cerce, pelo cancelamento do registro, a elegibilidade que se adquiriu, dada a prática ou benefício obtido de algum ato escalpelado pelo direito positivado; há obstáculo-sanção, quando o ordenamento especifica um determinado trato de tempo no qual o nacional fica impossibilitado de vir a registrar-se, como apenamento decorrente de ato ilícito.

A oposição ao posicionamento acima se faz perceber pelas inúmeras decisões dos Tribunais, em especial TSE e STF, os quais não reconhecem a inelegibilidade como penalidade, mas como mero impedimento ao direito de concorrer. Por todos, cita-se o seguinte exemplo:

Inicialmente, relembro a conhecida afirmação de que “inelegibilidade não é pena”, ou seja, de que as hipóteses que tornam o indivíduo inelegível não são punições engendradas por um regime totalitário, mas sim distinções, baseadas em critérios objetivos, que traduzem a repulsa de toda a sociedade a certos comportamentos bastante comuns no mundo da política. (...) A inelegibilidade não constitui uma repercussão prática da culpa ou do dolo do agente político, mas apenas a reprovação prévia, anterior e prejudicial às eleições, do comportamento objetivamente descrito como contrário às normas da organização política. (STF, Min. Joaquim Barbosa, ADC 29)

Independentemente da natureza do instituto, o fato é que a implicação da prática dos atos abusivos, tendentes a romper a desigualdade da eleição, implicarão na declaração de inelegibilidade para a eleição disputada (cassação do registro ou diploma), bem assim para as que ocorrerem nos próximos oito anos.

## **2.2. DIFERENÇA DO ABUSO DE PODER DE OUTRAS MODALIDADES QUE IMPLICAM EM CASSAÇÃO DO DIPLOMA**

O abuso de poder (em todas as modalidades) e o abuso no uso dos meios de comunicação, como dito, quando comprovados no seio de uma ação judicial, implicam na cassação do registro ou do diploma (inelegibilidade para a eleição disputada) e para as eleições a ocorrer nos próximos oito anos, contados da data da eleição originária, isto é, aquela na qual o abuso foi cometido.

Outras figuras que implicam em cassação do registro ou diploma são: arrecadação e gastos de campanha em desacordo às normas da Lei 9.504/97 (utilização de “caixa dois” ou recursos não contabilizados, art. 30-A); captação ilícita de sufrágio (“compra de votos”, art. 41-A); a prática das condutas relacionadas no art. 73 da Lei 9.504/97.

As ofensas às normas de arrecadação e gastos de campanha previstas no art. 30-A da lei 9.504/97 tem objetivo claro: impedir a utilização de recursos não contabilizados. Assim, basta haver provas de que o candidato utilizou, por exemplo, um veículo em sua campanha, e não o declarou, que poderá ter seu registro de candidatura ou diploma cassados.

A captação de sufrágio (compra de votos), distintamente dos abusos acima, está prevista no art. 41-A da lei 9.504/97. Consiste, segundo o tipo legal, em “doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza.” A descrição da conduta é mais clara que a de

abuso: a conduta praticada está diretamente ligada ao eleitor e busca oferecer-lhe uma vantagem pessoal e direta. O abuso, diferentemente, é uma conduta aberta, que pode beneficiar, de uma só vez, a várias pessoas, sendo indireta, ou também diretamente. Enquanto aqui o objetivo é macular *a normalidade do pleito*, lá o objetivo do agente é macular *a vontade do eleitor*. Diferencia-se, ainda, quanto à própria ação: enquanto no abuso a forma de atuar pode ser *negativa* (coação - perda do cargo, por exemplo), na captação de sufrágio a forma de atuar somente pode ser *positiva* (entrega de bem, acréscimo patrimonial).

Já no que tange às condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei 9.504/97, pode-se dizer que refletem o contrapeso à reeleição. O art. 73 da Lei 9.504/97 traz uma série de impedimentos à atividade administrativa do candidato que concorra à (re)eleição ocupando a titularidade da administração pública. neste sentido, constituem condutas objetivamente mensuráveis, as quais buscam manter a igualdade *entre os candidatos* disputando o pleito. Assim como o art. 41-A, seu universo é a conduta do candidato em relação a uma pessoa específica, isto é, o outro candidato. Diferentemente do abuso, que busca resguardar a igualdade no pleito contra atos abusivos em formas gerais, o art. 73 cria uma lista de condutas objetivamente mensuráveis.

Pode-se objetar dizendo que as normas acima descritas são equivalentes às noções de abuso demonstradas no item III do presente trabalho. Todavia, os efeitos diferem. O abuso de poder previsto no art. 22 da lei complementar 64/90 revogam o registro e o diploma do candidato, ou seja, uma única condenação atinge o direito atual e o futuro, referente às eleições a ocorrem nos oito anos seguintes.

Já as ações baseadas nos tipos descritos nos art. 30-A, 41-A e 73 todos da lei 9.504/97 implicam na cassação do registro ou do diploma da eleição na qual concorreram. Em outras palavras, aplica-se apenas “para *esta* eleição” e não “para *esta e* para as futuras”.

Estabelecidas as premissas acima, deve-se então demonstrar como a Justiça Eleitoral, na prática, identifica e atua nos casos postos a sua análise.

### **3. JUSTIÇA ELEITORAL E CONTROLE DA ELEIÇÃO: Análise do caso piauiense.**

Como adiantamos na introdução, o número de ações que alcançaram o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, até o mês de maio de 2012, correspondeu a 15,6% do total

de 224 eleições realizadas no pleito de 2008, perfazendo assim 35 casos. A Tabela 1 identifica a quantidade de processos por tipos de ação:

**Tabela 1 – Tipos de Ação Eleitoral – Eleições 2008 – TRE -PI**

<b>Tipo de Ação</b>	<b>Quantidade</b>
Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)	20
Recurso contra Expedição de Diploma (RCDE)	10
Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)	02
Representação (RP)	06
Registro de Candidatura (RCAND)	03

Fonte: TRE – PI, a soma é maior que 35 ações, pois, em alguns casos, há mais de uma ação originária.

A análise dos processos revelou ainda outros dados interessantes. Em primeiro lugar, quando se considera o proponente da demanda, encontramos que em apenas 7 casos o processo teve origem a partir de ação do Ministério Público Eleitoral (MPE), sendo que os demais, em número de 28, os competidores propuseram as ações. De maneira mais específica, os candidatos posicionados em segundo lugar originaram 12 processos e nos demais 16 as coligações e cidadãos eleitores fizeram a denúncia à Justiça Eleitoral.

Outro dado importante da análise é que em 11 das 35 ações, os juízes das comarcas eleitorais consideraram improcedentes as ações, sendo que o TRE, em tais casos, deu provimento aos recursos impetrados pelos proponentes, fazendo que com os processos prosperassem. Além disso, em 6 ações, os juízes locais tiveram suas decisões modificadas parcialmente pela Corte estadual, pois em grau de recurso, as ações foram julgadas apenas parcialmente procedentes. Finalmente, em 18 casos as ações foram acolhidas em 1ª e 2ª instâncias.

Quanto à capitulação legal, como já adiantamos, organizamos as ações a partir de suas motivações iniciais, categorizando os motivos. Sendo assim, conforme mostra a Tabela 2, os motivos constitucionais deram origem a 11 ações, os de motivação de legislação infraconstitucional, originaram 6 casos e os demais 18 casos, possuíram motivações de ordem constitucional e infraconstitucional.

**Tabela 2 – Capitulação Legal dos Processos Eleitorais – TRE – PI, Eleições 2008**

<b>Capitulação Legal</b>	<b>Número de Casos</b>
Motivos Constitucionais (artigo 14 § 9º e 10º da CF 1988 e LC 64/90)	<b>11</b>
Motivos de legislação infraconstitucional (Lei 9.504/97, art. 30-A, 41-A e 73)	<b>6</b>
Ambas motivações (constitucionais e infraconstitucionais)	<b>18</b>

Fonte: TRE - PI

No que é relativo ao resultado das ações, a Tabela 3 explicita as consequências advindas dos processos judiciais eleitorais:

**Tabela 3 – Resultado das Ações Eleitorais – TRE – PI, Eleições 2008**

<b>Resultado das Ações</b>	<b>Número de Casos</b>
Realização de novas eleições	<b>27</b>
Aplicação de multa	<b>16</b>
Aplicação de Inelegibilidade	<b>16</b>
Assunção Provisória do Presidente da Câmara Municipal	<b>10</b>
Declarado eleito o segundo colocado	<b>5</b>

Fonte: TRE – PI, a soma é maior que 35 ações, pois, em alguns casos, há mais de uma aplicação de sanção.

Desta maneira, no Piauí, o Ministério Público Eleitoral e principalmente as oposições têm acionado os mecanismos de *accountability* horizontal disponíveis, buscando judicialmente as reparações cabíveis em relação às eleições. Tais ações levaram, em 77% dos casos, a novos processos eleitorais, na tentativa de reestabelecer os princípios básicos de lisura e competitividade das eleições, e em apenas 5 casos tivemos a posse do segundo colocado como o novo Prefeito. Além de novos pleitos, os processos geraram inelegibilidade em 45% dos casos.

A Constituição de 1988 tem tido importância fundamental no conjunto desses processos, não apenas em razão de seus preceitos, mas também por estar se constituindo em parâmetro vivo de motivação para as demandas judiciais. Observando pelo lado procedimental, se poderia dizer que há um esforço dos agentes políticos de “controlar” as variáveis que garantem a lisura dos processos, protegendo a escolha de vícios e abusos tipificados na legislação vigente.

Em decorrência desta apreciação, poderíamos afirmar, para o caso específico que estamos analisando, que a competição política também estaria sendo salvaguardada, dadas a possibilidade e a resposta da Justiça Eleitoral aos pedidos do Ministério Público Eleitoral e dos candidatos derrotados e suas coligações, em face de abusos de poder e da prática de condutas vedadas.

Mas, convém apontar que as evidências iniciais podem indicar para direções conflitantes. Por um lado, como acabamos de afirmar, as condições recentes do exercício democrático estariam fortalecendo o aspecto de *accountability* horizontal no subsistema político piauiense, através do papel da Justiça Eleitoral. Mas, é oportuno indagar se seria possível também perceber no volume de processos, indícios de utilização da lei e da justiça como armas contra oponentes políticos?

Esta pergunta é importante porque traz à luz algumas questões ainda pouco debatidas do sistema eleitoral brasileiro, que em vários estados da federação, principalmente no nível municipal vem sofrendo com esses processos judiciais eleitorais que causam instabilidade política local, muito embora, em tese, possam estar repondo a vontade popular e ampliando a qualidade de nossa democracia.

Ressalte-se também que as denúncias de abuso têm se intensificado, haja vista que governadores já responderam pelos mesmos tipos de ação, como no caso das cassações dos chefes dos executivos estaduais do Piauí (2001), Paraíba, Maranhão e Tocantins (2009) e dos processos decorrentes das eleições de 2010. Conforme informação do próprio TSE, há 11 processos de governadores eleitos à espera de julgamento das denúncias que os acusam de abuso de poder econômico, abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação<sup>5</sup>.

#### 4. Conclusões:

O objetivo desta análise, mais do que dar respostas sólidas sobre o fenômeno das cassações de mandato eletivo, que vem ocorrendo no Brasil desde a década passada, é propor uma abordagem para a questão, através da utilização do conceito de qualidade da democracia e da investigação de um caso empírico específico, o do Estado do Piauí, nas eleições municipais realizadas em 2008.

Optamos então, por concentrar a pesquisa no estudo dos acórdãos dos processos que chegaram ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, para considerar como a justiça

---

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2011/Outubro/tse-julgara-11-governadores-eleitos-em-2010> (acesso em 01 de julho de 2012) Os 11 processos de cassação são contra Tião Viana (PT-AC); Teotonio Vilela (PSDB-AL); Omar Aziz (PMN-AM); Cid Gomes (PSB-CE); Siqueira Campos (PSDB-TO); Wilson Martins (PSB-PI); Anchieta Junior (PSDB-RR); Antonio Anastasia (PSDB-MG); Roseana Sarney (PMDB-MA); André Puccinelli (PMDB-MS); e Sérgio Cabral (PMDB-RJ).

eleitoral local tratou cada um dos casos, do ponto de vista das decisões proferidas, observando igualmente os aspectos dos tipos de ação, sua capitulação legal e resultado prático.

A partir desta estratégia, pudemos adiantar que os próprios competidores são os principais demandantes das ações, muito embora o Ministério Público Eleitoral também tenha atuado como patrocinador em alguns dos casos. Disto deriva a proposição mais geral de que o conceito de *accountability* horizontal, entendido como a possibilidade dos mandatários de cargos eletivos responderem às instituições estatais que são desenhadas para fiscalizar e controlar suas ações, vem sendo levado a efeito do ponto de vista eleitoral, fortalecendo o princípio constitucional que procura garantir a lisura e equidade do processo democrático nacional.

Contudo, a análise não se debruça sobre outras variáveis relativas ao conceito de qualidade da democracia, também importantes para uma resposta empírica mais sólida quanto à situação do subsistema político piauiense, derivadas do escrutínio dos problemas relativos ao *rule of law* e à participação política nos municípios em que se verificaram disputas eleitorais “judicializadas”.

O importante, a nosso ver, é que as cassações de mandato eletivo estão se tornando uma realidade nas cortes eleitorais do país e no próprio TSE, no que é relativo aos governos estaduais e a ciência política brasileira ainda não tem tratado com maior atenção o fenômeno. Neste sentido, a análise aqui proposta endereça igualmente pelo menos um problema que consideramos analiticamente relevante: não estariam os preceitos legais sendo utilizados como arma política contra os oponentes políticos?

A pergunta é tanto mais relevante, quanto analisamos que já estamos sob a vigência da Lei Complementar nº. 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa, que torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos. Nestes termos, poderia se configurar uma tendência de aumento exponencial dos processos judiciais eleitorais, com o objetivo de eliminar oponentes políticos da vida pública?

Além desta pergunta, a análise do fenômeno tem inúmeros outros caminhos empíricos a perseguir. O mais simples diz respeito à compilação dos dados de outros

estados nos pleitos de 2004, 2008 e 2012, bem como a análise dos processos relativos aos mandatos de governadores eleitos em 2006 e 2010.

Também se poderia correlacionar este conjunto de informações com variáveis socioeconômicas, em busca de respostas sobre a possível existência de um padrão específico de disputas “judicializadas” nas áreas menos desenvolvidas do território nacional. Finalmente, caberia também a análise sobre a variável de responsividade, ou seja, seriam tais processos recorrentes em municípios e/ou estados em que as políticas públicas têm maiores dificuldades de provimento, ou seja, onde as demandas da população são menos alcançadas pelos seus respectivos governos?

### Referências Bibliográficas:

- CÂNDIDO, Joel José. *Direito eleitoral*. Curitiba: Edipro, 2001.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- DAHL, Robert.: *participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, Vol. 15, n. 4, October, 2004, pp. 20 a 31.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura Política, Instituições e Democracia. Lições da Experiência Brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n. 66, Fevereiro de 2008, p. 11 a 43.
- MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, n. 2, Novembro de 2010, p. 269 a 309.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law Matters. *Journal of Democracy*, 15, 2004, (4): p. 4 -19.
- PELEJA JUNIOR, Antonio Veloso; BATISTA, Fabício Napoleao Teixeira. *Direito eleitoral. Aspectos processuais*. Curitiba: Juruá, 2012.
- RENNÓ, L. R. & SOARES, G. A. D. “Crise, castigo e reforma”, in: *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2006.
- RENNÓ, L. R. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. 45, 1998, p. 71 a 92.
- SALLES, Guilherme de; BIEHL, Marcelo Augusto; GOMES, Iggor; PIZZATO, Felipe Andres. O sistema jurídico da democracia representativa brasileira e o presidencialismo de coalizão - um mal necessário? In: SALGADO, Elena Desiree (Coord). *Sistemas Eleitorais: experiências ibero-americanas*. Belo Horizonte: Minas Gerais, 2012.
- SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Nova York, Knopf, 1999.
- VIANNA, L. Werneck. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte, Editora da UFMG/Iuperj/FAperj, 2002.