

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

# Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.  
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia  
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –  
v. 6, n. 3 (2017) –. Curitiba: TRE, 2016 -

Quadrimestral  
ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política  
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral II. Núcleo de Pesquisa  
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que Paraná Eleitoral trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ – ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ – ASSISTÊNCIA DE PUBLICAÇÕES E PROJETOS DE APERFEIÇOAMENTO  
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

**Presidente e Diretor da EJE/PR:**

Des. Luiz Taro Oyama

**Vice-Presidente e Corregedor:**

Des. Gilberto Ferreira

**Diretor Executivo da EJE/PR:**

Juiz Antonio Franco Ferreira da Costa Neto

**Coordenadora Executiva da EJE/PR:**

Juliana Paula Zigovski

**Direção Geral:**

Sérgio Luiz Maranhão Ritzmann

**Editores:**

*Editor chefe:* Rogério Carlos Born – Direito e Ciência

Política (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

*Editor honorário:* Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

*Editor associado:* Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

*Direito Eleitoral*

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR)

**Conselho Editorial:**

*Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

*Direito Eleitoral*

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

**Capa:** Judith Lauand a partir da obra de Ivan Serpa.

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Diagramação:** Julia Ahmed, Karina Vizeu Winkaler, Nobuca Kawara | Tikinet

**Revisão:** Isabella Ribeiro e Gil Monteiro | Tikinet

**Tiragem desta edição:** 1000 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

[paranaeleitoral@tre-pr.gov.br](mailto:paranaeleitoral@tre-pr.gov.br)

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Biblioteca (Mezanino) Telefone: (41) 3330-8540

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

Paraná, um território em disputa (1982/2010)	297-316	Cleiton Costa Denez, Sergio Fajardo e Márcia da Silva
Crise política brasileira e o fator fragmentação partidária	317-326	Lídia de Almeida Cavalcante Freitas
O poder de polícia na justiça eleitoral	327-344	Eloisa Helena Machado
Causa de pedir nas ações eleitorais	345-380	Raimundo Rodrigues de Farias Filho
A propaganda eleitoral extemporânea no estado do Pará	381-400	Marco Aurélio de Jesus Mendes
Eleições para a prefeitura de Fortaleza em 2016	401-428	Rejane Vasconcelos Accioly Carvalho
Normas editoriais	429-434	



## Editorial

A *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política* está chegando à quarta publicação pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, contendo artigos de elevada qualidade nas áreas de ciência política e direito eleitoral.

Nesta edição, na área da ciência política, Cleiton Costa Denez, Sérgio Fajardo e Márcia da Silva trazem um interessante histórico das disputas políticas territoriais no Paraná entre 1982 e 2010, identificando as principais frentes de poder que aglutinaram forças, partidos e segmentos sociais, e constatando a presença de duas frentes políticas antagônicas.

Lídia de Almeida Cavalcante Freitas efetua uma análise, a partir das questões levantadas por Octavio Amorim Neto em “A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia”, destacando o papel da fragmentação partidária no cenário de crise atual a partir de sua relação com a governabilidade em um sistema de coalizão.

Por fim, a cientista política Rejane Vasconcelos Accioly Carvalho focaliza as estratégias de campanha dos candidatos que disputaram o segundo turno da eleição para a prefeitura de Fortaleza em 2016, avaliando a hegemonia dos Ferreira Gomes na política estadual. A crise política do contexto nacional, com o escândalo da “Operação Lava Jato” e com o processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, teve reduzida influência na disputa municipal em Fortaleza e em outros municípios do interior do Ceará.

No campo do direito eleitoral, Eloisa Helena Machado desenvolve um estudo sobre o poder de polícia, desde a sua origem, passando pelas mudanças no decorrer do tempo e pela evolução *pari passu* ao conceito de Estado, abordando aspectos de sua legalidade e necessidade no esboço desenrolar dos pleitos eleitorais na atualidade.

Raimundo Rodrigues de Farias Filho apresenta uma análise da aplicação da causa de pedir nas ações eleitorais, conforme o Código de Processo Civil de 2015, e da identidade entre as diversas ações eleitorais quanto à causa de pedir fática e jurídica.

Por derradeiro, Marco Aurélio de Jesus Mendes faz um mapeamento das representações contra as propagandas eleitorais extemporâneas interpostas perante o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, no período eleitoral de 2010, diagnosticando o total de ações interpostas,

identificando os sujeitos ativos e passivos das representações, o tipo de propaganda irregular e o quantitativo de candidatos envolvidos nas irregularidades que buscavam a reeleição.

A revista, como ressaltado nas edições anteriores, em razão do constante aperfeiçoamento e de alguns entraves burocráticos externos, passou por um período de dificuldades, o que postergou o fechamento desta edição até agora.

No entanto, como o direito eleitoral e a ciência política são extremamente dinâmicos, embora esta edição se refira ao terceiro quadrimestre de 2017, os artigos são de extrema atualidade, uma vez que foram escritos e aprovados pelo Conselho Editorial no segundo semestre de 2018.

Assim, o leitor poderá constatar que algumas matérias farão referência à doutrina e à jurisprudência que foram produzidas no terceiro quadrimestre de 2017 e em 2018.

*Curitiba, janeiro de 2019*  
**Prof. Me. Rogério Carlos Born**  
Editor-chefe

# Paraná, um território em disputa (1982-2010)

**Cleiton Costa Denez, Sergio Fajardo e Márcia da Silva**

## Resumo

Este trabalho se pauta, por meio de revisão bibliográfica e dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), na disputa do território paranaense entre 1982 e 2010 por grupos políticos partidários. Identificou-se, nesse período, as principais frentes de poder que aglutinaram forças, partidos e segmentos sociais para a disputa do executivo estadual e do território paranaense, com o objetivo de normatizar e organizar a sociedade e o território de acordo com os interesses do bloco de poder. A partir da contextualização histórica é possível constatar a presença de duas frentes políticas antagônicas no período e identificar sua forma, conteúdo e intencionalidades. A frente *lernista* versus a frente *requiainista* que se alternaram em ciclos no governo do estado do Paraná.

**Palavras-chave:** partido político; grupos de poder; governo.

## Abstract

This study assesses, through a bibliographic review and data from the Regional Electoral Courts (TRE), party political groups' particularities and disputes over the territory and government of Paraná from 1982 to 2010. The main power fronts that brought together forces, parties and social segments to the dispute between the state executive and the territory of Paraná, in order to regulate and organize society and territory in accordance with the interests of the power bloc were identified. From the historical contextualization, one can notice two antagonistic political fronts in the period as well as their form, content and intentionality: the *lernista* front and the *requiainista* front have alternated in cycles in the state government of Paraná.

**Keywords:** political party; groups of power; government.

Artigo recebido em 6 de março de 2018; aceito para publicação em 13 de março de 2018.

## Sobre os autores

Cleiton Costa Denez é doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: cleiton.denez@hotmail.com

Sérgio Fajardo é professor doutor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). E-mail: sergiofajardo@hotmail.com

Márcia da Silva é professora doutora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). E-mail: marcia.silvams@gmail.com

## Introdução

Este trabalho discute a organização dos grupos político-partidários paranaenses a partir da forma, conteúdo e intencionalidades (Santos, 2008), e a territorialidade como resultado da disputa do territorial (Haesbaert, 2006; Raffestin; 1993, 2009; Saquet, 2004, 2009a, 2009b, 2010, 2011; Souza, 1995) por meio de revisão teórica, contextualização do período e dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

Assim, o Paraná é considerado produto histórico da correlação e da contradição de forças dos vários grupos de poder sobre seu território; esses grupos seguem se organizando no estado, controlando o governo estadual, influenciando ou vetando decisões que produzem o território e favorecendo determinados segmentos em detrimento de outros (Silva, 2007).

Não se pretende aqui, retomar todos os períodos políticos que contribuíram para a formação do território paranaense, por isso optou-se por uma breve contextualização no primeiro tópico (Bernardes, 1952; Costa e Ferreira, 1999; Fajardo, 2008; Gutierrez, 2006; Padis, 2006; Wachowicz, 2001) pelo período de pós-redemocratização – 1982 a 2010 –, enquanto no segundo tópico será reconstruída a conjuntura histórica da reorganização dos grupos políticos do Paraná pela via partidária e política (Codato e Cervi, 2006; Costa e Bolognesi, 2014; Laibida, 2015; Lima, 2006; Magalhães Filho, 1995; Oliveira, 2012; Silva, 2007).

Consolidaram-se, assim, segmentos das frações burguesas do estado, vinculados ao capital internacional e com aspectos tecnocráticos em torno de uma frente liderada por Jaime Lerner, que definiremos enquanto lernismo. Por outro lado, se agruparam representações das frações do capital local, segmentos da pequena burguesia, da classe médias nova e tradicional e dos movimentos sociais nos governos do PMDB nas décadas de 1980 – com José Richa, Álvaro Dias e Roberto Requião – e nas décadas de 1990 e 2000 – com Roberto Requião, ao qual chamaremos de requianismo.

## Território e territorialidades de um Paraná em disputa

A princípio, o poder na antiga província do Paraná era partilhado ou disputado entre duas frações da classe dominante: os

comerciantes de gado juntamente com os grandes proprietários de terras, e os exportadores com o crescente aumento das indústrias de erva-mate. As duas atividades desenvolveram frações de uma burguesia incipiente, que serão os principais atores da evolução política do Paraná, com seus conflitos e acordos que resultam de seus diferentes interesses (Magalhães Filho, 1995).

A partir da segunda metade do século XIX, quando o Paraná já se emancipava enquanto província no ano de 1853, o território era marcado pelo predomínio, com boa parte do interior ocupado, de uma sociedade campeira e escravagista que construía seu poder econômico e político. Esse modelo era parte do processo de ocupação da frente conhecida como Paraná Tradicional, iniciado ainda no período colonial (Bernardes, 1952; Wachowicz, 2001).

A oligarquia agrária se afirmou na região conhecida como Campos Gerais, abrangendo municípios como Castro e Ponta Grossa, utilizando-se da exploração da pecuária extensiva com mão de obra escrava de meados do século XVIII, ainda no período colonial, até o ano de 1889 (Gutierrez, 2006). Esse modelo se expandiu, durante o século XIX, para outros espaços com a colonização de Guarapuava e Palmas, que também possuíam áreas de campos nativos.

Considerando as fases da economia paranaense, a atividade de pecuária extensiva, com ligações com o chamado tropeirismo, ainda que representasse grande parte da atividade produtiva do estado, passa a conviver, em meados do século XIX, com a atividade ervateira. Deve-se lembrar que a exploração profissional da erva-mate teve influência direta de empresas argentinas que se instalaram no Paraná (Fajardo, 2008; Padis, 2006; Wachowicz, 2001).

A partir do final do século XIX, imigrantes europeus chegam ao Paraná e se fixam em regiões de matas de araucária, ou seja, bem longe das áreas de campo já bastante exploradas por grandes fazendeiros (Costa e Ferreira, 1999). Por isso, a imigração não interferiu, inicialmente, nas disputas de poder no chamado Paraná Tradicional.

Nos Campos Gerais e em Guarapuava, os grupos vinculados à sociedade campeira acabam, em parte, participando da exploração da erva-mate. Concomitantemente, nas regiões ocupadas com matas de araucária é desenvolvida a exploração da madeira, que se constituiu como a terceira principal atividade econômica, junto à pecuária extensiva e à erva-mate (Fajardo, 2008).

Nota-se que essas atividades produtivas se constituíram como base da economia paranaense desde o século XIX até o início do século XX. Somente com a ocupação do norte do estado dirigida pela Companhia de Terras do Norte do Paraná (CTNP), a partir da década de 1930, e com a posterior expansão da atividade cafeeira, sobretudo no chamado “norte novo” nas décadas de 1940 e 1950, é que esta atividade supera as anteriores em volume de capital e exportações (Padis, 2006). Esse processo criou, no norte do estado, um outro Paraná, igual em tamanho e população, porém, mais rico que o original, e o que é mais importante, socialmente diferente (Magalhães Filho, 1995). E então surge uma nova força política ao norte do estado com recursos, ou trunfos (controle da população, economia e apresentação de novos atores políticos) para disputar o estado do Paraná.

Porém, a ocupação do norte do Paraná e a cafeicultura, ainda que tenham representado um salto econômico e populacional para o estado, tiveram seu espaço de influência política restrito aos grupos econômicos que participaram diretamente dessa exploração. A região da capital paranaense, bem como outras áreas como os Campos Gerais, e espaços mais ao sul do estado, permanecem fortemente alicerçada em grupos ligados à sociedade campeira, ervateira e madeireira. Esse quadro sofre alterações a partir de meados do século XX, quando a economia paranaense começa a se diversificar com novos grupos econômicos e políticos, alguns oriundos de fluxos migratórios mais recentes, chamados “capitalizados”, como os dos Países Baixos na região de Castro que difundiram a produção leiteira por cooperativas.

Outras regiões, como o sudoeste, tiveram forte influência do fluxo migratório originário do Rio Grande do Sul, e, especificamente, a região mencionada foi uma área com intensos conflitos agrários, envolvendo madeireiras, empresas de colonização e camponeses (Battisti, 2006). As características sociais e econômicas diferentes do norte do Paraná em relação ao Paraná Tradicional também ocorrem simultaneamente no oeste e sudoeste.

Até a década de 1950, o Paraná era caracterizado por uma economia baseada nas atividades agropecuárias tradicionais. A transformação começa a ocorrer com os processos de modernização, industrialização e agroindustrialização nas décadas seguintes (Fajardo, 2008).

O crescimento urbano, principalmente de Curitiba, possibilitou o desenvolvimento de uma pequena burguesia formada por comerciantes, pequenos industriais, artesãos e profissionais liberais e de funcionários públicos. Com a expansão da indústria ervateira e madeireira surge a classe operária, de origem europeia, que carregava a experiência da lutas de classe e a cultura operária de origem na conquista e defesa de seus interesses, embora os direitos trabalhistas eram completamente desconhecidos e coibidos pelo Estado brasileiro. Desse modo, a consolidação do território paranaense se deu sob controle estatal de uma minoria de grupos que se sobrepujaram sobre os outros.

Assim, o território é um “campo de força”, uma “dimensão do espaço social”, e por isso ele é “intangível” e “intocável” (Souza, 1995, 66), ele é imaterial, porém, é a expressão espacial sobre o espaço. No campo de força há relações de poder envolvendo conflitos e disputas guiadas por interesses que estabelecem a delimitação do território sobre determinada área, até onde vai a influência dos atores que o produzem por meio das relações que estabelecem. Essa é a formação do território paranaense, por um “campo de força” envolvendo conflitos, disputas e interesses divergentes que se consolidam na sociedade e no território ao longo do tempo.

O território é demarcado pelo processo histórico, por uma ação que exerce poder sobre uma área e a ela agrega valor. É “um espaço onde se projetou trabalho, seja energia e informação, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder” (Raffestin, 1993, 144). O norte do Paraná, dessa maneira, é um espaço onde se projetou trabalho, energia e informação durante seu processo de formação, e as relações estabelecidas nesse espaço revelam as relações de poder existentes e assim as territorialidades.

O território pode ser classificado como espaço apropriado por grupos humanos que utilizam seus recursos e lhe estabelecem características culturais, inseridas as relações de poder e conflitos que o envolvem. “O território é assim produto desigual de forças, envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço, ora conjugando, ora desconectando forças contraditoriamente articuladas” (Haesbaert, 2006, 121).

Essas mudanças, vistas como uma multiplicação de novos agentes sociais e atores políticos, em que os já existentes passam por mudanças na sua forma de inserção no contexto político estadual e na produção de tessituras na malha paranaense (Magalhães Filho, 1995; Raffestin, 1993). E assim, também novos grupos de poder e suas territorialidades se evidenciam, como na ocupação por diferentes frentes, produzindo a partir deste critério três Paranás, onde cada frente de colonização – Tradicional; norte e sudoeste – produzem territorialidades segmentadas e compartimentadas no território paranaense. A territorialidade, então, é criada no seio do território e expressa diferentes identidades, divergências e contraposição de forças, isto mediante as várias relações que ocorrem na mesma área, ou seja, ela acontece por meio das relações que se produzem no dia a dia ao se constituir um território e que se reproduzem em seu interior ao longo do tempo (Saquet, 2004, 2009a, 2009b, 2010, 2011). Assim, “se manifesta em todas as escalas espaciais e sociais; ela é consubstancial a todas as relações e seria possível dizer que, de certa forma, é a face vivida da face agida do poder” (Raffestin, 1993, 161-162).

Os processos mencionados neste tópico dá ao leitor embasamento para compreender as diversidades e territorialidades do Paraná atual. É evidente que há muito a ser considerado, como as relações de poder que se estabeleceram em outros períodos. Porém, nossa opção é compreender a disputas que se processaram no território paranaense pós-regime militar, em uma nova etapa de organização da sociedade e do território em questão, que se desdobrará no próximo tópico.

### **Paraná em disputa: Requião versus Lerner**

O novo período, pós-redemocratização da década de 1980 é polarizado por dois grandes grupos políticos ou frentes no Paraná, que são sustentados por outros grupos menores que se articulam de acordo com o momento político-eleitoral em torno de uma candidatura ao governo do estado. “O estudo das elites políticas paranaenses e suas opções quanto ao desenvolvimento econômico do estado nas últimas duas décadas mostram que há dois grupos definidos, ideologicamente, alternando o poder” (Lima, 2006, 122).

Denominaremos uma frente de requianista e a outra de lernista, levando em conta os aspectos de cada agrupamento, que não são

formados apenas por partidos, mas por segmentos e agentes sociais (Magalhães Filho, 1995; Lima, 2006); por traços personalistas dos governantes (Cervi, 2006) e por traços de influência familiar na composição das frentes e agrupamentos e das elites políticas (Oliveira, 2003).

Podemos definir o requianismo: “pautando suas estratégias no desenvolvimento autônomo, com incentivo ao empresariado local, bem como, grandes investimentos em infraestrutura oriundos dos cofres públicos e privilegiando a implantação de projetos ligados à área social” (Lima, 2006, 122). Já o Lernismo: “possui como característica a defesa de ações voltadas a projetos modernizadores e industrializantes de cunho liberal, não demonstrando preocupação efetiva com as chamadas demandas sociais” (Lima, 2006, 122). Porém, é necessário compreender alguns antecedentes da formação dos dois grupos, ou frentes, no Paraná, com a reconstituição da conjuntura histórica do período, levando em conta as particularidades da sociedade e do território.

Jaime Lerner, nomeado<sup>1</sup> prefeito de Curitiba em 1971 pela Aliança Renovadora Nacional (Arena)<sup>2</sup>, em parceria com o governo Ney Braga, promove uma política voltada à atração de investimentos industriais com o projeto Cidade Industrial de Curitiba (CIC), em 1973, unindo interesses da classe política dirigente e do empresariado (Lima, 2006).

Roberto Requião, eleito presidente da capital, em 1985, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>3</sup>, assegurasse por ser “um velho conhecido dos empresários paranaenses ligados a Jaime Lerner e Cássio Taniguchi, ambos personagens centrais

1. O Ato Institucional nº. 3, de 5 de fevereiro de 1966, determinou eleição indireta pela maioria absoluta das Assembleias Legislativas para governadores e a nomeação de prefeitos das capitais pelos governadores mediante aprovação das Assembleias Legislativas.
2. O Ato Institucional nº. 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu o pluripartidarismo, entre outros atos, estabelecendo um sistema bipartidário, com a frente governista do Regime Militar, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e a frente oposicionista com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Magalhães Filho (1995) lembra que mesmo denominados como partidos, possuíam caráter de frente por não representar a diversidade das classes e o papel de interlocução.
3. A Lei Federal nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979 reabre o sistema pluripartidário, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) passa a se chamar Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e os quadros da Aliança

na implantação do projeto CIC” (Lima, 2006, 116). Assim, é possível analisar o antagonismo na forma, conteúdo e intencionalidades entre o que chamaremos de lernismo e requianismo (Santos, 2008).

O mandato de Requião na prefeitura curitibana, derrotando Jaime Lerner, contrariava várias entidades empresariais, que surgiram exatamente no período em que ele estava na prefeitura. “Tais entidades entendiam o discurso estatizante e nacionalista de Roberto Requião como um inimigo a ser combatido” (Lima, 2006, 116-7). É importante salientar que o antagonismo das frentes políticas se desdobrará na organização do território e da sociedade por meio das territorialidades expressas pelos grupos. A contextualização histórica da ascensão do lernismo e requianismo é a própria expressão das territorialidades se projetando sobre o território ao longo do período.

Após o governo municipal de Requião, com término em 1988, Lerner é eleito prefeito da capital paranaense pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT)<sup>4</sup> abrindo um longo ciclo lernista em Curitiba com a continuidade e com o mesmo projeto político de Lerner no período 1988 a 2012, consolidando uma hegemonia lernista na capital paranaense com Rafael Grega (PDT); Cássio Taniguchi (PDT/PFL) e Beto Richa (PSDB), interrompido pelo mandato de Gustavo Fruet (PDT/PT) de 2013 a 2016, porém logo retomado por Rafael Grega em 2017 (PMN/PSDB).

A vitória de José Richa (PMDB) em 1982, no enfretamento a Saul Raiz do Partido Democrático Social (PDS) ao governo do estado e de Álvaro Dias (PMDB) contra Ney Braga (PDS) ao senado, representam a maior força política da época, simbolizando a renovação em relação ao regime militar e do norte do Paraná sobre o Paraná

---

Renovadora Nacional passam a compor o Partido Democrático Social (PDS) e abre a possibilidade de criação de outros partidos, como o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Popular (PP).

4. Jaime Lerner mesmo compondo a antiga Arena, partido governista do regime militar, migra com parte dos grupos conservadores para o progressista e trabalhista PDT de Leonel Brizola, em vez do PDS, partido que recebe a maior parte dos apoiadores do regime militar, que era liderado no Paraná pelo ex-governador Ney Braga que não deu espaço para grupos vinculados a Lerner por questões locais que se abrigaram no PDT até 1998, quando Lerner se reelege ao governo pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

Tradicional. A mudança do perfil econômico de uma cidade ou simplesmente o aumento da população urbana poderia constituir-se em uma importante variável para justificar o avanço, ou não, do PMDB nos municípios do Paraná e ampliação da democracia com a distribuição dos recursos entre diferentes grupos e novas territorialidades no estado, como destacamos anteriormente com a ocupação do norte do Paraná (Codato e Cervi, 2006; Dahl, 2012, Saquet, 2010).

A ascensão do PMDB no Paraná, a partir de 1982, levou ao poder as frações representativas do capital local, segmentos da pequena burguesia e das classes médias novas e tradicionais, bem como representantes de muito dos movimentos sociais e a abertura para representantes da agroindústria e cooperativas (Magalhães Filho, 1995).

A vitória de José Richa abre um ciclo que podemos caracterizar enquanto emedebismo<sup>5</sup>, que será a base para o desenvolvimento do que chamaremos aqui de requianismo enquanto o núcleo duro de aplicação de um programa estatista e de bem-estar social que encontrará sua contraposição no lernismo de caráter neoliberal. Então, o governo José Richa (PMDB) “passa a aplicar uma política econômica que resultou numa alteração na dinâmica da economia paranaense, dando ênfase à agroindústria e substituindo o discurso até então utilizado pelo Executivo que se pautava pela atração de multinacionais” (Lima, 2006, 113).

Em 1986, Álvaro Dias (PMDB) se elege governador contra Alencar Furtado do Partido Municipalista Brasileiro (PMB), em uma coligação com o Partido Democrático Trabalhista e o Partido da Juventude (PJ), mantendo o ciclo emedebista no bloco de poder. Porém, no final do governo Dias, o emedebismo pautado em uma política de estado de bem-estar social entra, supostamente, em

---

5. O PMDB se constituiu como partido após o pluripartidarismo pós-regime militar, anteriormente se denominava como frente política oposicionista ao regime como Movimento Democrático Brasileiro (MDB). No período democrático o partido ganhou característica regional e até fisiológica nacionalmente; no Paraná devido à liderança de Requião o partido se consolidou no subsistema eleitoral da unidade federativa, chamado pelo líder de “MDB velho de guerra” em referência ao combativo MDB do regime militar. Em 2017, devido ao desgaste político, a sigla volta a ser denominada de MDB. Trataremos aqui o emedebismo, no Paraná, enquanto agrupamento do fim e pós-político pós-regime militar que dará as bases para o que tratamos como requianismo.

declínio pela crise de financiamento público com o esgotamento do modelo Keynesiano.

O discurso de um “Paraná moderno” leva ao governo Álvaro Dias à incorporação de pautas liberais com base na contenção de despesas e privatizações. “Álvaro Dias, mesmo sendo da base histórica peemedebista e que tinha por linha a defesa de maiores investimentos na área social [...] alterou seu discurso para privatização, liberalização e ataque ao funcionalismo público” (Lima, 2006, 116). Álvaro abre ainda no PMDB os caminhos para um estado neoliberal no Paraná, embora este só venha a se consolidar de fato, futuramente, nos governos Lerner.

Em 1990, Roberto Requião é eleito no enfretamento a José Carlos Martinez pelo “collorido” Partido da Reconstrução Nacional (PRN) em uma coligação com o Partido da Democracia Cristã (PDC), Partido Social Cristão (PSC) e o Partido da Frente Liberal (PFL). José Richa também participa desse pleito, agora pelo recém-criado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), dissidência socialdemocrata do PMDB, porém, não chega ao segundo turno (Magalhães Filho, 1995).

“A eleição de Requião para o governo do estado retardou o avanço liberal, uma vez que o governador eleito priorizou programas pautados pelos investimentos públicos centralizados como o Panela Cheia e o Bom Emprego Fiscal” (Lima, 2006, 116). Requião, a partir de uma gama de programas governamentais, como ‘Bom Emprego’, ‘Casa da Família’, ‘Força Rural’, ‘Panela Cheia’, ‘Patrulha Escolar’, ‘Projeto Povo’ etc. O governo Requião restabelece as bases do emedebismo, que se consolida pelo viés personalista (Cervi, 2006) em requianismo substituído pelo neoliberal lernismo em 1994. Dessa forma, é possível verificar que “ambos os discursos, como demonstram os resultados eleitorais, possuem ressonância na sociedade paranaense, haja vista a alternância de poder verificada nas últimas duas décadas” (Lima, 2006, 122).

Em 1994, Jaime Lerner (PDT) é eleito governador, contra Álvaro Dias pelo Partido Progressista (PP), colocando fim ao ciclo emedebista no Paraná, que se mantinha desde 1982 se alternando com o requianismo no bloco de poder. Dessa forma, o governo Lerner de base neoliberal é eleito por uma coalizão de PDT/PTB/PFL/PSDB representando frações da burguesia vinculadas ao capital internacional (Magalhães Filho, 1995).

Se desenvolve nesse período a discussão do setor automotivo atrelado ao Estado, onde as estratégias da tecnocracia lernista deu sustentação a um modelo de regulamentação neoliberal. Assim, a premissa de que um Estado neoliberal não seria o conhecido “Estado mínimo” (Oliveira, 2003). Esse é o contexto do período Lerner, um “Estado máximo” para oferecer a infraestrutura e as condições necessárias para o capital internacional e o “Estado mínimo” para as políticas sociais, como a aplicação da lógica empresarial no ensino, que contribuíram, significativamente, para a crescente precarização da escola pública paranaense, promovendo a adequação da educação às relações sociais, políticas e econômicas da mundialização do capital (Sapelli, 2003).

O processo de desregulamentação neoliberal ainda contribuiu para o endividamento do estado para cumprir os protocolos realizados com o capital internacional que se estabeleceria na Região Metropolitana de Curitiba (Renault, Chrysler e Audi/Volkswagen). A dívida do estado que em 1994 era de R\$ 1,39 bilhão, saltou, num prazo de quatro anos, para R\$ 6,15 bilhões e em 1999 a dívida ultrapassava os R\$ 10,6 bilhões (Oliveira, 2003). Para arcar com o endividamento e cumprir o acordado com as empresas, a tecnocracia lernista seguiu o receituário do FMI e do Banco Mundial, com “privatização das empresas e serviços públicos e adoção de uma política de abertura comercial” (Oliveira, 2003, 134). Foram realizadas, ainda, tentativas de empréstimo pelo governo Lerner, barradas pelos senadores opositores Roberto Requião (PMDB) e Osmar Dias (PSDB).

Após aprovada a reeleição para os cargos do executivo, o desejo de Lerner era se transferir para o PSDB de FHC. Porém, devido a interferência de Sergio Mota, ministro das telecomunicações de FHC, ligado ao ex-governador Álvaro Dias, derrotado por Lerner em 1994, conseguiram barrar a adesão de Lerner ao PSDB, que migrou para o mais próximo aliado tucano, o Partido da Frente Liberal<sup>6</sup>.

No PFL, o Governador Jaime Lerner se reelege em 1998 no primeiro turno com 52% dos votos, contra 46% do ex-governador

---

6. Ney Braga foi o único político paranaense a assinar o manifesto de fundação da frente liberal em 1984. Como ele não participou mais de eleições depois de 1982, os liberais/conservadores procuraram outras legendas que contassem com

Roberto Requião (PMDB), consolidando os interesses do capital internacional e o modelo neoliberal no estado nesse período em parceria com governo federal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), também reeleito. Segmentos representativos do empresariado paranaense foram isolados e não receberam vantagens políticas e fiscais semelhantes aos grupos internacionais recém-chegados. Nesse contexto, a política industrial lernista “não teve a preocupação de defender as empresas paranaenses do crescente processo de internacionalização a que se submeteram” (Oliveira, 2003, 137).

As privatizações das empresas estatais defendidas arduamente como sinônimo de modernidade e eficiência administrativa, a lógica empresarial do ensino público (Sapelli, 2003), a concessão das rodovias para o pedágio, o alto investimento em publicidade – que chegou a R\$ 334,8 milhões só no período de 1994-1998 – e a criminalização dos movimentos sociais caracterizavam o governo Lerner (Oliveira, 2003).

Ao final do mandato de Jaime Lerner, em 2001, as políticas neoliberais desgastaram o lernismo, desdobrando-se na falta de quadros políticos que se destacassem para encabeçar o PFL e levar adiante o projeto ou os partidos aliados para o pleito de 2002. Beto Richa, filho do ex-governador José Richa e vice-prefeito de Curitiba, foi lançado pelo PSDB em uma coligação com os partidos da base do Governador Jaime Lerner. Porém, Beto Richa negou o lernismo devido ao desgaste das políticas neoliberais, mesmo herdando as bases e o núcleo duro do mesmo.

No primeiro turno, Álvaro Dias (PDT) pela coligação Vote 12 (PDT, PTB, PTN<sup>7</sup>, PPB<sup>8</sup>, PRP<sup>9</sup>, PTdoB<sup>10</sup>) recebeu 40% dos votos; Requião (PMDB), sem coligação 26,18%; Beto Richa (PSDB), coligação Paraná de Todos Nós (PSDB, PFL, PSL<sup>11</sup>, PAN<sup>12</sup>) 17,7%;

---

lideranças com o mesmo prestígio e/ou influência, em que o PDT e o PTB receberam grande parte dos políticos remanescentes da Arena (Codato e Cervi, 2006; Magalhães Filho, 1995). Em 28 de março de 2007, o partido aprovou mudança estatutária alterando o nome para Democratas (DEM).

7. Partido Trabalhista Nacional.
8. Partido Progressista Brasileiro.
9. Partido Republicano Progressista.
10. Partido Trabalhista do Brasil.
11. Partido Social Liberal.
12. Partido dos Aposentados da Nação.

Pe. Roque (PT), coligação Renova Paraná (PT, PHS<sup>13</sup>, PCB<sup>14</sup>, PCdoB<sup>15</sup>, PL<sup>16</sup>) 16,37%; Rubens Bueno do Partido Popular Socialista (PPS), coligação Vote Limpo 23 (PPS, PV) 7,04%; os demais não chegaram a 1%.

Cabe lembrar os laços de parentesco presentes na política paranaense: “muitas vezes as conexões e os capitais sociais e políticos são acumulados ao longo de diversas gerações” (Oliveira, 2012, 125). Como o caso de Beto Richa, enquanto filho do ex-governador José Richa; Osmar Dias, irmão de Álvaro Dias possui antepassados que ocuparam cargos políticos no estado. Fato evidente a cada pleito no Paraná e que Oliveira (2012) descreve é que os ricos e poderosos possuem posições privilegiadas pela participação nos diferentes espaços de poder do Estado, que muitas vezes são conquistados pela rede de parentesco.

Na eleição citada, o lernismo esteve fragmentado e dividido entre as candidaturas de Álvaro Dias (PDT) e de Beto Richa (PSDB). Os antecedentes de Álvaro Dias demonstram sua inclinação para as políticas liberais lideradas pelo lernismo, porém no episódio de privatização da Copel, quando senador pelo PSDB, formou bloco contrário, junto ao senador Osmar Dias (PSDB) e ao senador Requião (PMDB); os dois primeiros foram punidos pela legenda, obrigados a migrar para o PDT. E ainda cabe lembrar que Beto Richa, pela associação familiar com José Richa, que abriu o ciclo emedebista no Paraná, não deixou clara a inclinação para a herança lernista ao adotar o discurso de novidade e modernidade, embora tal discurso sempre se voltou no Paraná para políticas liberais e de mercado.

A disputa de 2002 vai para o segundo turno e Roberto Requião (PMDB) se elege com 55,15% dos votos, derrotando Álvaro Dias (PDT) com 44,85% dos votos em uma das eleições mais disputadas do estado. A virada de Requião é consequência da aliança com o Partido dos Trabalhadores (PT) no segundo turno, onde Requião é arrastado pela “onda Lula” para a vitória. O lernismo se fragmenta apoiando ambas as candidaturas, porém, o bloco neoliberal e setores mais conservadores optam por Álvaro Dias (PDT).

---

13. Partido Humanista da Solidariedade.

14. Partido Comunista Brasileiro.

15. Partido Comunista do Brasil.

16. Partido Liberal.

Com a vitória de Roberto Requião se altera o bloco de poder no estado, que é composto por uma aliança diversa e ampla, porém, formada por grupos progressistas e pelo PT que acaba ocupando grande parte das secretárias de estado. Quando Requião assumiu pela segunda vez o governo do estado, deixou bem claro que não daria continuidade aos programas neoliberais de Jaime Lerner. Então, o governo Requião produziu uma inversão na lógica de condução do estado, priorizando a política de descentralização e um modelo de governo direcionado a questões sociais (Resende, 2007).

As características principais do requianismo são ação do Estado e políticas sociais: “a maioria das políticas públicas implementadas pelo político Roberto Requião no Paraná está moldada mais no modelo do capitalismo dirigido (*Welfare State*) do que no modelo neoliberal” (Laibida, 2015, 171). Portanto, é possível verificar no Paraná a alternância de um modelo liberal *versus* um modelo estatal, representados, respectivamente, pelo lernismo e pelo requianismo.

Em 2006 a eleição para o governo levou o nome de Roberto Requião para reeleição e Osmar Dias (PDT) como oposição, agrupando as frações de classes anteriormente ligadas a Lerner. Essa eleição foi a mais acirrada do estado demonstrando uma rearticulação do lernismo em torno de Osmar. No primeiro turno Requião recebeu 42,81%; Osmar Dias (PDT) 38,6%; Flávio Arns (PT) 9,35%; Rubens Bueno (PPS) 8,07%; o restante dos candidatos não chegou a 1%. No segundo turno, Requião é reeleito com uma diferença de 10.479 votos, recebendo 50,1% dos votos, contra 49,9 de Osmar Dias. Nos dois últimos mandatos, Requião, novamente, desenvolveu diversos programas governamentais – ‘Luz Fraterna’; ‘Leite das Crianças’; ‘Tarifa Social’; ‘Primeiro Emprego’; ‘Paraná Digital’; ‘Fera’; ‘Com Ciência’; ‘PDE’; ‘Área Livre de Transgênico’ etc. – que reforçam os aspectos do requianismo.

Em 2010, os grupos políticos do Paraná são polarizados em torno de duas candidaturas, e dessa vez Requião optou por aliança com seu antigo aliado e recente adversário Osmar Dias (PDT); o PT também optou por uma aliança com Osmar, alternando a posição do PDT mais uma vez, entre o lernismo e o requianismo. “O movimento incessante do PDT entre estes dois blocos é a contraface da estruturação do sistema, que reserva uma dose de abertura e entrada e saída nos blocos” (Costa e Bolognesi, 2014, 221). A família Dias e o PDT formavam o terceiro elemento da disputa estadual,

que funciona como intermediário entre o lernismo e o requianismo, ora aglutinando um ora outro em períodos de transição, talvez pela incapacidade de formulações de política, promoções de candidatura, fisiologismo e o posicionamento atenuado entre os dois blocos. O PDT no Paraná foi ocupado tanto por Lerner, como pela família Dias; e Álvaro e Osmar, saltaram entre os dois blocos muitas vezes, apresentando uma trajetória em estilo “zigue-zague” entre o requianismo e o lernismo (Costa e Bolognesi, 2014).

Na oposição, mais uma vez os grupos que estavam no bloco de poder no período Lerner se articulam em unidade, dessa vez em torno da candidatura de Beto Richa (PSDB). Com o discurso de ‘choque de gestão’ e ‘modernidade administrativa’ e pela polarização com apenas duas candidaturas, Beto Richa (PSDB) é eleito no primeiro turno alternando o bloco de poder do estado em benefício das frações burguesas do grande capital e do capital internacional, assim como no período Lerner.

É possível verificar que Richa aglutinou em torno do PSDB os grupos políticos que se articulavam ao redor de Jaime Lerner, possibilitando a reconstituição do lernismo. “Durante a campanha eleitoral do ano passado, o governador Beto Richa rechaçou a ‘acusação’ de ser lernista. Mas o início de seu mandato guarda semelhanças profundas com o começo da gestão de Jaime Lerner no governo estadual” (Moser, 2018). Mesmo recusando a herança lernista, ele demonstra ter vinculações, secretariado e decisões políticas semelhantes ao governo Jaime Lerner; embora tenha tentando mascarar durante o período eleitoral, o governo Beto Richa tem claramente atores, agenda e políticas públicas voltadas ao neoliberalismo, antes encampadas por Lerner, o que também é percebido pela mídia, já que uma matéria da *Gazeta do Povo* sobre o político recebe o título de: “Sim, é lernista”.

O lernismo enquanto conjunto de políticas neoliberais voltadas a segmentos empresariais vinculados ao capital internacional sobreviveu sem a figura de referência e o personalismo, adaptando-se a uma nova liderança; a criatura, assim, supera o criador. Resta saber se o requianismo da mesma forma, pós-período Beto Richa encontrará um novo aglutinador ou se teremos o esgotamento de uma ou outra frente, ou até mesmo um novo período que supere as duas frentes políticas que vêm se alternando na disputa do território paranaense.

## Conclusão

Com a redemocratização pós-bipartidarismo são criados novos partidos políticos no país – devido ao tempo e aos novos arranjos sociais, já não é mais possível reproduzir os antigos partidos anteriores ao regime militar. Como consequência à rejeição e ao desgaste do regime militar, o PMDB se expande no estado, mantendo hegemonia até 1994. Com os governos José Richa, Álvaro Dias e Roberto Requião, o partido se abre a diferentes segmentos aceitando filiações de diferentes setores e ideologias e acaba cumprindo funções de cunho eleitoreiro pautadas no clientelismo, e não na representação de classes com sua exagerada expansão entre esses anos.

Em 1994, o grupo tecnocrático do período militar liderado por Jaime Lerner retorna ao Palácio Iguazu, ligado a porções da grande burguesia e do capital internacional, impondo ao estado oito anos de políticas neoliberais, reduzindo o papel do estado no contexto social e ampliando o fomento de implantação de transnacionais do setor automotivo na região metropolitana de Curitiba. Na eleição de 2002, Requião volta ao poder dando preferência aos programas sociais e fortalecimento do estado em detrimento das políticas neoliberais que se alteram novamente com eleição de Beto Richa em 2010, pelo PSDB em uma aliança com partidos conservadores/liberais ligados ao antigo bloco de poder de Jaime Lerner.

As atividades econômicas subsidiam as relações sociais e a produção e organização da sociedade em classes, setores e, consequentemente, grupos de poder que se utilizam de partidos políticos para mediar, representar e defender seus interesses. As diferenças que se estabelecem no interior de um território pelos grupos que disputam poder entre si podem ser compreendidas pelas territorialidades. Para impor e legitimar o exercício do poder, os grupos políticos se utilizam de práticas e ideologias, que justificavam a relação de subordinação entre os que mandam e os que obedecem.

Por fim, a interpretação das relações que perpassam e se estabelecem pelo Estado contribui para entender além da lógica unidimensional, com as contradições internas que movem a sua organização e dos territórios que produzem e controlam. Compreender os dois principais grupos que se alternaram no poder no estado possibilita compreender o Paraná enquanto território, marcado por disputas,

divergências e conflitos de grupos que possuem territorialidades específicas.

## Referências

- BATTISTI, E. (2006). As disputas pela terra no Sudoeste do Paraná: os conflitos fundiários dos anos 50 e 80 do século XX. *Campo Território: revista de geografia agrária*, vol. 1, n. 2, p. 65-91.
- BERNARDES, N. (1952). Expansão do povoamento no Estado do Paraná. *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 14, n. 4, p. 427-456.
- CERVI, E. U. (2006). Os processos de institucionalização partidária no sistema político subnacional: PDT do Paraná entre 1987 e 2002. In: NAZZARI, R. K. (org.). *Partidos no Brasil*. Cascavel: Edunioeste.
- CODATO, A. N.; CERVI, E. U. (2006). Institucionalização partidária do Paraná: uma discussão empírica a partir do caso do PFL no Paraná. In: CODATO, A. N.; SANTOS, F. J. *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Edição Comemorativa: 60 anos. Curitiba: TRE, 2006.
- COSTA, D. R. F.; FERREIRA, Y. N. (1999). Paraná: geopolítica imigrantista e a formação territorial. *Geografia*, vol. 8, n. 2, p. 143-148.
- COSTA, L. D.; BOLOGNESI, B. (2014). O sistema partidário no Paraná: do personalismo à estruturação. *Revista Debates*, vol. 8, n. 1, p. 221-243.
- DAHL, R. (2012). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- FAJARDO, S. (2008). *Territorialidades corporativas no rural paranaense*. Guaruapuava: Unicentro.
- MOSER, S. (2011). *Sim, é lernista*. Disponível em: [<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sim-e-lernista-dg6tlh40mm1g5cvbcihrzml3i>]. Acesso em 22 jul. 2018.
- GUTIERREZ, H. (2006). Donos de terras e escravos no Paraná: padrões e hierarquias nas primeiras décadas do século XIX. *História*, vol. 25, n. 1, p. 100-122.
- HAESBAERT, R. (2006). *Territórios alternativos*. 2. ed. São Paulo: Contexto.
- LAIBIDA, D. C. R. (2015). “*Requião tem razão?*” *Homem político e discursos: um estudo sobre a trajetória política de Roberto Requião de Mello e Silva*. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- LIMA, E. P. S. (2006). O Neoliberalismo no Paraná: um resgate histórico. *Revista de História Regional*, vol. 11, n. 1, p. 109-124.
- MAGALHÃES FILHO, F. (1995). Agentes Sociais no Paraná. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 86, p. 3-33.

- OLIVEIRA, R. C. (2012). *Na teia do nepotismo: sociologia política das relações de parentesco e poder político no Paraná e no Brasil*. Curitiba: Insight.
- OLIVEIRA, V. L. (2003). Estado, empresariado regional e o setor automotivo do Paraná. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 105, p. 125-140.
- PADIS, P. C. (2006). *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*. 2. ed. Curitiba: Iparades.
- RAFFESTIN, C. (2009). A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (orgs.). *Territórios e territorialidade: teorias processo e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular: Unesp.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França Lourenço. São Paulo: Ática.
- RESENDE, D. C. (2007). *Elementos decisivos na construção da posição e ação política de Roberto Requião de Mello e Silva*. 2007. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: [<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41026/R%20-%20T%20-%20DAIANE%20CARNELOS%20RESENDE%20LAIBIDA.pdf?sequence=2>]. Acesso em 31 ago. 2018.
- SAPELLI, M. L. S. (2003). O governo Lerner e a crescente precarização da escola pública no Paraná (1995-2002). In: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, 1., 2003, Casvavel. *Anais...* Cascavel: Unioeste. Disponível em: [<http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario1/trabalhos/Educacao/eixo4/14marleneluciasiebertsapelli.pdf>]. Acesso em 31 ago. 2018.
- SANTOS, M. (2008). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp.
- SAQUET, M. A. (2004). O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (orgs.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: Unioeste.
- \_\_\_\_\_. (2009a). “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (orgs.) *Territórios e territorialidade: teorias processo e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular: Unesp.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (orgs.). *Territórios e territorialidade: teorias processo e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular: Unesp.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Abordagens e concepções de território*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial*. São Paulo: Outras Expressões.

- SILVA, M.** (2007). *Análise política do território: poder e desenvolvimento no Centro-Sul do Paraná*. Guarapuava: Unicentro/Fundação Araucária.
- SOUZA, J. M. L.** (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; *et al.* *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- WACHOWICZ, R. C.** (2001). *História do Paraná*. 9. ed. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná.



# Crise política brasileira e o fator fragmentação partidária

Lídia de Almeida Cavalcante Freitas

## Resumo

Este artigo busca estabelecer um diálogo com o texto de Octávio Amorim Neto, intitulado “A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia”, no qual o autor aponta e argumenta a respeito de fatores influenciadores e determinantes da crise, bem como suas consequências políticas e econômicas. Pretendemos, a partir das questões levantadas pelo autor, destacar o papel da fragmentação partidária no cenário de crise atual a partir de sua relação com a governabilidade em um sistema de coalizão.

**Palavras-chave:** crise política brasileira; presidencialismo; fragmentação partidária; sistema político.

## Abstract

This article seeks to establish a dialogue with the text of Octávio Amorim Neto, named *The Brazilian Political Crisis of 2015-2016: Diagnosis, After-effects and Prophylaxis*, in which the author points out and argues about factors influencing and determining the crisis, as well as its political and economic consequences. Based on the issues raised by the author, we intend to highlight the role of party fragmentation in the current crisis scenario from its relationship with the governance in a coalition system.

**Keywords:** Brazilian political crisis; presidentialism; party fragmentation; political system.

Artigo recebido em 19 de novembro de 2018; aceito para publicação em 26 de novembro de 2018.

---

## Sobre a autora

Cientista política. Mestranda em ciência política com investigação em Processo e atores políticos pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULISBOA) e pós-graduada em assessoria de comunicação e marketing político. E-mail: lidiapolitica@gmail.com

## **Introdução**

A crise brasileira, de ordem política e econômica, manifesta-se de forma mais consistente na segunda década dos anos 2000 e encontra seu ápice no processo de impeachment da então presidente da república, Dilma Rousseff, em 2016, sendo o segundo processo dessa natureza ocorrido em menos de 30 anos após a redemocratização do país.

No artigo “A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia”, Octávio Amorim Neto analisa as condições da crise política e econômica instaurada no Brasil e suas possíveis consequências para a democracia, o sistema de governo e o sistema partidário. Entre os argumentos inicialmente apontados, Neto (2006) indica dois possíveis diagnósticos para o quadro de crise: um parte dos fatores externos e o outro da condução do governo Dilma. Discutiremos a relação entre uma das condições necessárias, a alta fragmentação partidária, e a condução do governo Dilma como forma de analisar o contexto que permitiu que a instabilidade do governo se convertesse em crise.

Para fornecer um quadro inteligível, o autor divide seus pontos de destaque em condições necessárias e condições suficientes para a instalação da crise brasileira, estabelecendo uma subdivisão em fatores externos e internos. No que tange aos fatores externos, temos a retração da economia influenciada pela queda nos preços dos bens primários, o fim dos estímulos monetários e a crescente desvalorização da moeda. As consequências imediatas para o país foram crescimento absurdo da taxa de desemprego em três anos (quase dobrou nesse período) e deterioração fiscal. No plano político, houveram os crescentes protestos nas ruas, que se posicionavam contra as ações de reajustes dos governos locais e federal e a falta de investimento nas melhorias sociais e estruturais, ameaçando a credibilidade das instituições e associando a presidente a uma opinião pública negativa. Como fatores internos, relativos à condução do governo Dilma, o autor destaca as excessivas intervenções nos setores produtivos, as oscilações na política econômica e a rigidez ideológica da presidente e de quadros de seu partido que integravam altos escalões do governo, dificultando as negociações com as casas legislativas (Neto, 2016).

Dentro da categorização de fatores feita pelo autor, as condições necessárias indicadas por ele referem-se a: fim de boas condições da economia internacional, alta fragmentação partidária e rigidez orçamentária. Como condições chamadas suficientes, ele enumera: fragmentação e heterogeneidade da coligação governativa, personalidade e políticas instauradas pela presidente, operação Lava-Jato e sistema presidencialista (Neto, 2016). Note-se que as condições suficientes se relacionam de forma transversal ao fator fragmentação partidária, como uma espécie de relação de causa e efeito.

### **A crise como um processo**

A situação brasileira pode ser compreendida a partir da observação de uma série de pequenos acontecimentos combinados que encadearam o processo de crise. Cada um deles, em separado, produz ondas de instabilidade, mas não a crise em sua totalidade.

Fazendo uma memória histórica, após a redemocratização (1989) o país enfrentou instabilidade política e econômica com a transição de governos e a hiperinflação resultante. Com o lançamento do Plano Real, em 1994, a economia brasileira começa a experimentar estabilidade, que se estendeu gradativamente à política e encontrou relativa continuidade entre os governos seguintes, incluindo os dois períodos de governo da esquerda com Lula (2002-2010). A partir daí, o autor destaca que

o gigante sul-americano combinou cinco elementos que antes nunca lograra mesclar: um regime político democrático, relativa estabilidade política, crescimento econômico, considerável redução da pobreza e da desigualdade social e grande prestígio internacional. (Neto, 2016, 44)

Dito isto, o processo de crise interrompe o relativo sucesso empreendido pelo governos das décadas de 1990 e 2000, nos quais se inclui a ascensão da esquerda ao poder com dois mandatos de Lula, momento em que se observou crescimento econômico combinado com relativa estabilidade política, crescente destaque no cenário internacional e redução da desigualdade social. No início do primeiro mandato, o governo Dilma ainda se beneficiou desse quadro, porém o perfil de comando da governante logo produziria as

primeiras rachaduras em sua legitimidade, chegando ao seu segundo mandato sem capacidade de pautar uma agenda programática.

Apesar de merecer um outro artigo, alguns fatores do cenário econômico merecem destaque devido à sua relação intrínseca com o processo de negociação política, necessária à governabilidade em um sistema político de alta fragmentação partidária, como o brasileiro e, portanto, seu impacto na condução da crise. A eleição e a governabilidade dos governos Lula foi possibilitada pela formação de uma frente política desenvolvimentista formada por parte da burguesia nacional, integrantes da coalizão de governo do PT e movimentos sindicais e populares (Pinto *et al.*, 2016). Por meio desse arranjo entre as elites política e econômica e com um cenário internacional favorável, o país experimentou bons tempos. Nessa época houve oferta de crédito, aumento real do salário mínimo, ampliação dos programas de transferência de renda, entre outros, nos quais os desenvolvimentos econômico e social se expandiam em certa paridade. No entanto, com o cenário de crise internacional se delineando a partir de 2007, o aumento do consumo de massa possibilitado pelo cenário cambial favorável apresentou instabilidade e começou a ameaçar a estrutura produtiva nacional (que não recebeu maiores investimentos).

A combinação da conjuntura econômica global desfavorável, já bem delineada em 2011, o impacto das decisões econômicas na qualidade de vida das pessoas e os acontecimentos revelados pela Operação Lava-Jato fizeram que Dilma iniciasse seu governo já com a árdua tarefa de manter a frágil aliança político-partidária e econômica vigente. O choque do perfil gerencial de matriz ideológica da presidente com a característica heterogênea e fragmentada de sua coligação de sustentação podem ser expressos abaixo:

Ela acreditou que o seu poder estatal (sua posição de presidenta) decorria de uma força própria (ao estilo weberiano) distinta do poder de classe que possibilitaria a realização de mudanças estruturais. Bastaria um desenho de especialistas/técnicos, destituídos de interesses de classe, e a vontade política do governante para realizar mudanças mais amplas [...] Diante desse cenário, a frente política desenvolvimentista foi se desarticulando ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma, acirrando as tensões de classe tanto no âmbito do bloco no poder quanto no sistema político-partidário (cena política),

uma vez que as condições que viabilizaram essa frente foram desfeitas.  
(Pinto *et al.*, 2016, 26)

De acordo com Dobry (2014), a crise política tem como causa essencial a ausência de legitimidade do governante, resultante de um processo com inúmeros fatores conjunturais, e é seguida por momentos de barganha entre os agentes políticos até que a pressão popular ameace seus interesses eleitorais e estes abandonem o governante em descrédito. Podemos notar semelhança com o processo brasileiro quando os protestos, iniciados em 2013, evoluíram de reivindicações de grupos apartidários em torno de insatisfações cotidianas para, em 2015 e 2016, uma polarização organizada da opinião pública, representada por grupos partidários, apartidários e suprapartidários. Essa polarização se apresentava contra ou a favor das medidas do governo e, por fim, ao impeachment da presidente, caracterizando-se como um dos pilares dessa perda gradativa de legitimidade da governante a que se refere Dobry. Some-se a isso mais um pilar, construído a partir da publicidade das ações da Polícia Federal na Operação Lava-Jato, que revelou a participação de líderes de alto escalão do governo integrantes de vários partidos – incluindo os que integravam o entorno direto da presidente – em ações de corrupção e, posteriormente, de manobras entre a presidente e o ex-presidente Lula para evitar a implicação do mesmo em acusações.

Acreditamos que um outro pilar (esse de natureza estrutural) seria a alta fragmentação partidária legislativa, enfraquecendo o sistema político em médio e longo prazo e fornecendo condições favoráveis à instalação do quadro de crise à medida que complexificava e dificultava a tomada de decisões e a implementação de ações perante a crise.

A cadeia dos acontecimentos se apresenta de forma cíclica. Nela as decisões políticas influenciaram negativamente o desempenho econômico produzindo instabilidade institucional e impacto negativo na legitimidade do governo via opinião pública.

### **O sistema político brasileiro e as implicações da fragmentação partidária na crise**

Os processos histórico, econômico e cultural da formação social brasileira imprimiram ao nosso sistema político uma ordem

institucional singular e heterogênea, revelada através do fracionamento das classes e a convivência entre níveis diferentes de desenvolvimento expressos em comportamentos políticos clientelistas e ideologicamente orientados, nos quais as formas de ver o papel do Estado diferem entre os grupos.

A questão da fragmentação partidária se relaciona diretamente com a singularidade do nosso regime político, conhecido como presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), descrito como resultado da combinação única de um sistema de representação proporcional + organização multipartidária + presidencialismo imperial + organização do executivo com base em coalizões.

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. (Abranches, 1988, 27)

Ao analisar o período de transição do regime militar ao regime democrático em 1988, Abranches parece estar olhando para a crise que estamos atravessando desde o início da década, na qual temos, além dos elementos descritos anteriormente por Neto (2016), a influência de uma multiplicidade de demandas, de natureza local e regional, que engessam o aparelho burocrático e, principalmente, o orçamento.

A fragmentação partidária e, conseqüentemente, a formação de governos baseados em grandes coalizões compostas por elevado número de parceiros com alta variedade ideológica produziram um arranjo institucional que dispersa o poder de decisão, gerando risco de crises institucionais cíclicas. A instabilidade a qual os partidos estão expostos leva o executivo a um desafio extra, deixando poucos recursos políticos capazes de oferecer rápidas respostas à crise. Temos assim um processo de decisão submetido a um sistema de múltiplos vetos, fazendo que qualquer negociação envolva muitos atores, tornando mais propícia a manutenção do *status quo* do que a mudança de políticas.

A estrutura de poder nacional, no caso brasileiro, encontra-se ainda mais fragmentada devido ao modelo federalista reforçado

por termos instaurados pela Constituição de 1988 (envolvendo repasses fiscais e responsabilidades compartilhadas). Esse sistema cria um novo tipo de divisão de forças políticas entre as esferas nacional, estadual e local à medida que as influências de diferentes níveis de lideranças criam grupos políticos suprapartidários que se agrupam em torno de interesses regionais. Ou seja, a coalização que permite a governabilidade tem de lidar com a fragmentação partidária e a diversidade regional, que não necessariamente debatem em torno das mesmas questões (Palermo, 2000).

Em decorrência desses fatores, pôde-se observar, desde o final do primeiro mandato de Dilma, o cenário de um governo instável devido à falta de cooperação em relação às questões de ajustes orçamentários e ao impacto da falta de compromisso da presidente com os arranjos políticos necessários à sua governabilidade por parte base construída na coalizão.

Tomando como orientação a definição das fases da coalizão descritas por Abranches (1988) – (1) formação da aliança eleitoral; (2) constituição do governo; e (3) transformação da aliança em coalizão governante –, pode-se afirmar que o governo Dilma rompeu o processo nas fases (2) e (3), gerando perda de credibilidade interna. Isso se deu à medida que o governo, mesmo tendo sido eleito por meio de coligação, era prerrogativa de líderes partidários do Partido dos Trabalhadores (PT) em sua condução prática, iniciando um conflito direto com o PMDB e PSDB.

Dos desdobramentos desse conflito e do impeachment de Dilma, a redução das bases locais do PT e a impopularidade do governo Temer foram os mais responsáveis por estender o cenário de crise até o ano de 2018, quando tivemos novas eleições presidenciais sem a definição de perfis de liderança confiáveis e de propostas concretas para enfrentamento da crise. Estamos olhando para uma crise que, inicialmente, parecia de ordem conjuntural e matriz econômica, mas que, ao incorporar os eventos da Operação Lava-jato, assumiu contornos políticos estruturais envolvendo representatividade e legitimidade.

## **Conclusões**

O processo de impeachment de Dilma Rousseff, iniciado em maio e finalizado em agosto de 2016, pôs o país em um processo

de agonia institucional, no qual fatores externos encontraram, em um governo instável, as condições necessárias à instalação da crise.

Não estamos afirmando, no entanto, que a substituição do governo pôs fim à crise. Tampouco ela é fruto exclusivamente dessa instabilidade. O que procuramos demonstrar neste artigo foi a forma como a organização do poder político baseado em um sistema partidário altamente fragmentado constituiu potente facilitador da crise e permanece como complicador de sua solução.

Ao formar um gabinete praticamente unipartidário, Dilma contrariou a tradição institucional que recorre à coalizão interpartidária para formação do Executivo. Tal tradição se justifica a partir do elevado grau de pluralismo social e cultural brasileiro, que exige tais conjunções de interesses para o exercício da governabilidade. Não se tratava de saciar interesses particulares e imediatos de líderes individuais ou de honrar acordos eleitorais, o que houve foi uma tentativa de modificar abruptamente a forma como se constitui a ordem institucional brasileira há mais de 60 anos.

As consequências imediatas foram sentidas pelo próprio partido da presidente, que teve sua imagem comprometida com reflexos reais na representatividade, tendo suas bases municipais reduzidas na eleição de 2016, imediatamente após o impeachment. De forma mais abrangente, a instabilidade do sistema partidário e o enfraquecimento do sentimento de estar representado da população permanecem como desafios reais à governabilidade do próximo presidente e ao sistema político em si.

Todo processo de mudança política gera instabilidade – as forças anteriores buscam manter sua sobrevivência por meio de adaptação ou continuam a resistir, e as forças que operaram a mudança buscam estendê-la e mantê-la. Nesse processo que vive o Brasil, ainda não chegamos à fase efetiva da mudança, estando em processo de ruptura. Os candidatos concorrentes à eleição presidencial de 2018 ainda não foram capazes de formular propostas consistentes para enfrentar os desafios institucionais aos quais estamos expostos, porém as negociações interpartidárias em torno da formação da nova coalizão de governo estiveram em pleno curso desde cedo no período.

Diferentemente de processos históricos anteriores, nos quais a coerção operava mudanças imediatas, a modificação do arranjo institucional que regula o exercício da autoridade política, legítima o

governo e permite a resolução de conflitos entre os poderes necessita respeitar a natureza dessa mesma diversidade que o produz, suscitando a necessidade de observar e operar reformas estruturais na condução dos partidos.

## Referências

- ABRANCHES, S. H. (1988). Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 31, n. 1, p. 5-34. Disponível em: <<https://bit.ly/2wNHr9l>>. Acesso em: 24 jul. 2018.
- DOBRY, M. (2004). *Sociologia das crises políticas*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp.
- NETO, O. A. (2016). A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 52, p. 43-54. Disponível em: <<https://bit.ly/2AS2uJk>>. Acesso em 23 jul. 2018.
- PALERMO, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, p. 521-53. Disponível em: <<https://bit.ly/2G0RmQc>>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- PINTO, E. C.; *et al.* (2016). A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ. Disponível em: <<https://bit.ly/2EfwdjC>>. Acesso em: 25 jul. 2018.



# O poder de polícia na Justiça Eleitoral

**Eloisa Helena Machado**

## Resumo

O poder de polícia é um dos primeiros poderes que veio a ser desempenhado pelo Estado. Impunha força, e demonstrava o controle estatal sobre os cidadãos. O escopo deste trabalho é desenvolver um estudo sobre o poder de polícia. Serão analisadas sua origem, mudanças no decorrer do tempo e a evolução *pari passu* ao conceito de Estado. Na seara eleitoral, abordar-se-ão sua legalidade e sua necessidade para o escoreito desenrolar dos pleitos eleitorais na atualidade. Também será perscrutada a aceitabilidade do exercício de poder de polícia pela justiça eleitoral, uma vez que essa exceção poderia, em tese, caracterizar um acúmulo indevido de poderes. Conclui-se que, embora ocorra o acúmulo, este não é indevido.

**Palavras-chave:** poder de polícia eleitoral; poderes administrativos do juiz eleitoral; cessação de irregularidades na campanha eleitoral.

## Abstract

Police power was one of the first powers that came to be performed by the state; a power to impose force and to demonstrate state control over citizens. The aim of this study is to develop an investigation on police power. Its origin, changes in the course of time and the evolution *pari passu* to the concept of State will be analyzed. In the election context, its legality and its need for the smooth running of electoral processes nowadays will be addressed. The acceptability of police power exercise by the electoral courts will also be examined, since such an exception could, in theory, characterize an improper accumulation of powers. It is concluded that, although the accumulation occurs, it is not undue.

**Keywords:** electoral police power; administrative powers of the electoral judge; interruption of irregularities in the electoral campaign.

Artigo recebido em 16 de agosto de 2018; aceito para publicação em 18 de setembro de 2018.

---

## Sobre a autora

Formada em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba. Foi servidora do TRE do Paraná de 1995 a 2003, quando ingressou no Ministério Público Federal. Membro do Conselho Penitenciário do estado do Paraná no biênio 2013-2014. Procuradora Regional do Direitos do Cidadão de 2015 a 2017. Procuradora da República no Paraná. E-mail: eloisamachado@mpf.mp.br

## Introdução

*Poder* é a parcela de competência que a lei outorga a cada agente da administração pública. Confunde-se, com efeito, com o dever de cada ente, uma vez que não há como se desincumbir desse poder: o agente público é obrigado a exercê-lo, e a exercê-lo bem.

O poder de polícia é um dos poderes do Estado. Com o passar do tempo e as mudanças no próprio entendimento do que é o Estado, que deixou de ser interpretado como absoluto, o poder de polícia sofreu alterações e mitigações, mas permanece como forma de controle voltada à manutenção da ordem pública, sendo exercido, via de regra, pela administração pública. O poder de polícia da Justiça Eleitoral é exceção, uma vez que é exercido pelos integrantes do Poder Judiciário Eleitoral, não perdendo, contudo, sua característica de ato administrativo.

## Poderes do Estado

Juntamente ao Poder de Polícia, o Estado é detentor de outros poderes, que lhe asseguram instrumentos necessários para sua própria manutenção. Não se pretende aqui debruçar-se sobre todos os poderes da administração pública, do qual o poder de polícia é espécie. No entanto, serão feitas breves considerações acerca de cada um deles, para melhor entendimento do assunto.

- a) *Poder regulamentar*: é exercido pelo chefe do Executivo, para que o mesmo regulamente uma lei. É indelegável e se materializa por decreto. A regulamentação é um aperfeiçoamento do ato legislativo, mas nem todas as leis precisam de regulamentação. Cabe ao chefe do Executivo avaliar se a lei deve ou não ser regulamentada, podendo fazê-lo a qualquer tempo, enquanto a lei estiver em vigência. Importante ressaltar que o poder regulamentar não fica ao alvedrio do administrador, isto é, deve obedecer a determinados limites, que podem ser resumidos em: I) só cabe regulamentação onde couber ato da administração pública; II) o regulamento não pode ampliar o permissivo legal, ir além do que diz a lei; III) não pode impor ônus maior do que traz a lei, podendo trazer ônus menor; IV) não pode criar ou extinguir direitos que a lei não criou ou

não extinguiu; V) não pode criar embaraços aos direitos de propriedade e liberdade.

- b) *Poder hierárquico*: alguns agentes da administração pública têm mais competência, outros têm menos. Quanto maior a competência, maior a hierarquia, maior o poder. É facultado ao agente hierarquicamente superior exercer todo o poder que lhe cabe, ou transferir parcelas de sua competência para agente de hierarquia inferior, ao que se chama de *delegação*. Por outro lado, o agente de maior hierarquia pode trazer para si competência do agente de menor hierarquia, ao que se chama de *avocação*.
- c) *Poder disciplinar*: é consequência direta do poder hierárquico. É o poder da administração pública de aplicar sanções aos subordinados. Só é aplicado aos agentes do poder público. Não cabe aos particulares.

## O poder de polícia

É a primeira função exercida pelo Estado. É, efetivamente, a garantia da manutenção da ordem pública. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1997, p. 92), “o fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados”.

No ordenamento jurídico brasileiro, o poder de polícia tem seu conceito legal previsto no artigo 78 do Código Tributário Nacional<sup>1</sup>, com a seguinte redação:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público,

---

1. Para Maria Sylvia Di Pietro (1997, p. 95), “a razão de o Código Tributário Nacional dar o conceito de poder de polícia decorre do fato de constituir, o exercício desse poder, um dos fatos geradores da taxa (cf. art. 145, II, da Constituição Federal e art. 77 do referido Código)”.

à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Como o vocábulo *polícia* remete, invariavelmente, à noção de policiais na rua, ou policiais encarregados de investigações em matéria criminal, necessário se faz trazer a distinção entre polícia judiciária e polícia administrativa.

A *polícia judiciária* pertence ao Poder Executivo, mas auxilia o Poder Judiciário. É a polícia que trata repressivamente dos ilícitos e cuida das investigações, auxiliando na descoberta da materialidade e autoria dos ilícitos penais, utilizando como instrumento o inquérito policial (que é um procedimento administrativo meramente informativo), à disposição do Ministério Público.

A *polícia administrativa* é aquela que desempenha o poder de polícia, o poder de controle voltado à manutenção da ordem pública. A esta “polícia” se refere este trabalho. O poder de polícia existe para fiscalizar as atividades lícitas. Seu titular é o Estado, e quem o exerce é o agente administrativo, dentro de suas competências. Efetivamente, todas as atividades estatais estão revestidas do poder de polícia, isto é, todo agente da administração pública tem poder de polícia dentro da sua esfera de competência.

O poder de polícia pode ser exercido de duas maneiras. Pela *prevenção*, que visa a evitar o dano; ocorre principalmente quando o poder público exerce fiscalização; pode-se adotar medidas de cautela para evitar danos prováveis, como por exemplo o embargo de uma obra; se a administração se equivocar, responderá pelos danos que causou. Pela *repressão*, que serve para reparar o dano. O objetivo da repressão é a pedagogia: dar exemplo aos demais administrados, por meio da aplicação de uma sanção.

## Natureza jurídica do poder de polícia

O poder de polícia é, antes de tudo, e na sua essência, um ato administrativo. E, como tal, tem todas as características e peculiaridades deste.

O ato administrativo é toda manifestação de vontade da administração pública. É uma espécie do gênero ato jurídico, isto é, toda manifestação de vontade capaz de criar, modificar ou extinguir direitos, com a particularidade de que a manifestação de vontade é da administração pública. Tem a prerrogativa de superioridade jurídica, é regido e regulado pelo direito administrativo. Cria, modifica e extingue direitos dos administrados. Como espécie do gênero ato jurídico, tem atributos e elementos próprios.

São atributos dos atos administrativos, e, por consequência, dos atos de poder de polícia: *presunção de legitimidade*: trata-se de uma presunção *iuris tantum*, isto é, relativa, o administrado tem possibilidade de provar a ilegitimidade do ato; *autoexecutoriedade*: significa que a administração pública não precisa de autorização de nenhuma outra autoridade para realização de suas manifestações de vontade; *imperatividade*: se houver resistência à realização da sua manifestação de vontade, pode exercer seu poder de império.

Até a Revolução Francesa, o direito administrativo tinha como pilar apenas os três atributos acima, pois esse é o modelo do Estado Absoluto: suas decisões são legítimas, autoexecutáveis e imperativas. Com a Revolução Francesa, por interferência do Conselho de Estado, esse modelo foi sendo modificado. A primeira missão que o Conselho de Estado recebeu foi o desafio de frear, limitar esses atributos. Elaborou-se, então, a *Teoria dos Requisitos de Validade do Ato Administrativo*. Os requisitos aqui elencados devem estar simultaneamente presentes em todo ato administrativo, inclusive nos atos de poder de polícia. São eles:

- a) Competência: só pode editar um ato administrativo o agente competente. É a lei que determina a competência.
- b) Forma: todo ato administrativo tem forma prevista em lei. A forma não precisa ser, necessariamente, escrita. A forma existe, essencialmente, para defesa de garantias e direitos individuais. Quando um vício de forma não trazer prejuízos, não há que se falar em invalidade do ato.

- c) Finalidade: é aquilo que a manifestação da vontade do administrador público pretende atingir. Deve ser uma finalidade pública, que, por sua vez, pode ser imediata ou mediata. *Finalidade pública imediata*: é aquela que se verifica quando o ato, no primeiro momento, cumpre com sua finalidade. *Finalidade pública mediata*: num primeiro momento, a finalidade é privada, mas, num segundo momento, tem-se a finalidade pública.
- d) Motivo: todos os fatos que deram origem ao ato, isto é, o “porquê” do ato. Não se pode, jamais, confundir motivo com motivação. Motivo é requisito de validade do ato administrativo, enquanto motivação é requisito de forma. Para alguns atos, isto é, os vinculados, a legislação exige que conste no ato a motivação. Já para os atos discricionários, não há essa necessidade.
- e) Objeto: é o conteúdo do ato. É o direito que está sendo modificado, criado ou extinto. É o núcleo do ato, é o “o que”. O objeto só pode ser lícito e possível. É necessário destacar, aqui, que a licitude e a possibilidade, na esfera do direito público, são diversas daquelas do direito privado. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência sempre deverão estar presentes.
- f) Nexa causal: o objeto tem que atender ao motivo, tem que ser consequência lógica do motivo. Muitas vezes, quando o ato é fraudulento, a inexistência do nexa de causalidade só é constatada no futuro.

Os atos administrativos podem ser de duas espécies, quais sejam:

a) *vinculado*: é aquele a que a lei não dá ao administrador nenhuma hipótese de escolha; a lei determina se o administrador deve ou não praticar o ato; estabelece todos os fatos geradores para a prática do ato, não havendo liberdade de ação; sempre devem estar presentes os requisitos acima elencados: competência, forma, finalidade, motivo e objeto;

b) *discricionário*: é aquele a que a lei faculta ao administrador a liberdade de escolha (entre opções lícitas); o administrador pode estabelecer a oportunidade e conveniência; tem liberdade de optar pela forma estabelecida em lei que lhe for mais conveniente; aqui, o motivo não pode ser controlado, pois o motivo para tal escolha é a própria escolha do agente; este não precisa tornar público o motivo; o motivo é insuscetível de controle.

Contudo, sempre que o administrador motivar publicamente o ato discricionário, o ato se torna vinculado<sup>2</sup>. Deve haver, portanto, correspondência entre verdade fática e o motivo apresentado. Se não houver essa correspondência, como o ato é vinculado (por uma ficção jurídica), torna-se inválido, pois falta o elemento motivo.

O poder de polícia é ato discricionário. Contudo, a discricionariedade não impede que se estabeleçam limites a ele.

### **Limites ao poder de polícia**

Sendo o poder de polícia ato discricionário, o administrador elege qual o administrado ou qual a atividade particular serão policiados. Mesmo sendo discricionário, é imperativa a observância dos requisitos da competência, forma e finalidade.

Historicamente, a limitação ao poder de polícia apareceu a primeira vez com o *Bill of Rights*, em 1689. Os limites são fixados em dois princípios. *Princípio da proporcionalidade*, através do qual se determina que a ação da administração pública sempre deve ser eficiente, no sentido de solucionar o problema que apareceu no meio social. Os meios não podem ser insuficientes para acabar com o mal, pois senão seria inócuo. Também não podem ser excessivos, a ponto de causarem outros problemas. *Princípio da razoabilidade*, isto é, o atuar da polícia administrativa deve ser razoável no sentido de que, se sacrificar direitos, deve sacrificar o direito menos tutelado.

### **Invalidez dos atos de poder de polícia**

Invalidar um ato de poder de polícia é forma jurídica de afastá-lo do mundo fático. A *Teoria de Validade dos Atos Administrativos* só foi positivada no Brasil em 1965, com a edição da Lei nº 4.717/65 – Lei da Ação Popular (Brasil, 1965a). Contudo, desde os tempos do Império os juízes já a aplicavam, o que mostra que a doutrina é fonte do direito administrativo.

Necessário, aqui, fazer-se a distinção entre validade, perfeição e eficácia do ato administrativo. *Válido* é todo aquele que tem todos

---

2. Teoria dos Motivos Determinantes, de Gaston Jèze.

os requisitos de validade: agente competente, forma prevista em lei, finalidade, motivo justo e lícito, objeto lícito e possível,nexo causal lícito. Ausente ou viciado um desses requisitos, o ato é inválido. *Perfeito* é o ato administrativo que cumpriu com seu ciclo de formação. É um ato administrativo editado, publicado. É aquele que nasceu. Não significa que é válido, mas deve ser cumprido. *Eficaz* é o ato administrativo que gera efeitos.

### **Revogação dos atos de poder de polícia**

A revogação é a faculdade de que dispõe o administrador para afastar do mundo jurídico um ato administrativo, bem como os atos de poder de polícia. Os atos passíveis de serem revogados são os discricionários. Assim, a revogação do ato, bem como sua edição, se dá por oportunidade e conveniência.

O sujeito ativo da revogação é o agente da administração que editou o ato. O objeto da revogação é a discricionariedade e seus efeitos são *ex nunc*.

### **Anulação ou invalidação dos atos de poder de polícia**

É o afastamento do ato do mundo jurídico por vício de validade e por razões de ilegalidade. Pode ser procedida pela própria administração pública ou pelo Poder Judiciário, quando provocado. O objeto da invalidação é fazer cessar a validade, e seus efeitos são *ex tunc*. Os motivos podem ser em decorrência de agente incompetente, inobservância de forma, falta de finalidade, ausência de motivo, objeto ilícito e a falta do nexo de causalidade entre motivo e objeto. As ações constitucionais, isto é, habeas corpus, mandado de segurança, ação popular e ação civil pública podem ser manejadas para a defesa do particular contra ato administrativo/ato de poder de polícia, que considere ofensivo a seus direitos.

### **Poder de polícia eleitoral**

Sendo o poder de polícia, como já visto, um ato administrativo, questão de grande relevância que surge é: por que a Justiça Eleitoral é dotada de tal poder? Essa hipótese não engrandece em demasia o poder de que dispõem os juízes eleitorais?

Certamente pode-se afirmar que não. Rodrigo Lopez Zilio (2018, p. 404) apresenta a seguinte definição: “O poder de polícia regulamenta a prática de atos ocorridos no processo eleitoral, com vista a evitar dano ou prejuízo a candidato, partido ou coligação”.

Diante da definição apresentada, tem-se que a impressão bastante banalizada de que candidatos fazem o que querem para ganhar a eleição não faz sentido nos dias de hoje. O que pode e o que não pode está claramente delineado na legislação eleitoral que, diga-se de passagem, está cada vez mais restritiva. Se, mesmo diante de uma legislação bastante limitadora, candidato, partido ou coligação insistirem em práticas irregulares, faz-se necessário então o uso do poder de polícia para coibi-las.

Contudo, importante frisar que a Justiça Eleitoral é o único âmbito do Poder Judiciário em que encontramos o poder de polícia. Isto é, em nenhuma outra esfera judicial pode o juiz agir de ofício. E isso chama bastante atenção. Pode-se demonstrar a magnitude desse poder com o seguinte exemplo: se, em período pré-eleitoral, um magistrado se deparar com dois *outdoors*, um deles com conteúdo eleitoral irregular e o outro com propaganda de cigarros, utilizando-se de imagens de crianças fumado, o juiz só tem uma opção: mandar remover a propaganda eleitoral irregular. Nada poderá fazer, de ofício, a respeito da absurda propaganda do cigarro, por mais ofensiva e ilegal que seja.

Mesmo quando parte de uma autoridade judicial, o poder de polícia não deixa de ser ato administrativo. Veja-se que a retirada de um material de propaganda irregular, ou a determinação de comprovação de identidade por ocasião da inscrição eleitoral, por exemplo, são atos praticados de ofício.

Necessário frisar que o legislador foi minucioso na elaboração da Lei das Eleições, cuidando de forma bastante específica das situações que ensejam o controle inibitório, seja através do poder de polícia, seja por via jurisdicional.

Se, por um lado, como dito acima, a legislação eleitoral está cada vez mais restritiva para os que pretendem ascender a um mandato eletivo, o poder de polícia eleitoral também encontra limitações. Assim, *não há* concentração indevida em um único órgão, para um mesmo fato, das funções administrativas e judiciárias.

Como ato administrativo que é, o exercício do poder de polícia eleitoral deve apresentar um motivo ou causa, isto é, uma situação

de direito ou de fato que o determina ou autoriza sua realização. O único motivo para a prática de um ato de poder de polícia eleitoral é aquele determinado no arcabouço eleitoral. Não há espaço para utilização de critérios pessoais pelo juiz eleitoral. Deve apresentar também um objeto, isto é, a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas.

Tem-se, portanto, que na Justiça Eleitoral a discricionariedade é mínima: *quando* e *onde* devem ser desencadeadas as operações para coibir os atos ilegais. Assim, se, em um determinado município, o juiz eleitoral tiver conhecimento de duas ou mais situações que ofendam as normas de propaganda eleitoral, por exemplo, e se, diante da disponibilidade de recursos (humanos, materiais, veículos etc.), só tiver condições de atender a uma das situações, deverá, diante do caso concreto, optar pela aplicação do poder de polícia na situação mais gravosa, que apresente maior ofensa.

Os limites bastante estreitos do poder de polícia eleitoral são também reafirmados na Súmula nº 18 do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2000): “Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/1997”, deixando claro que a atuação é aquela necessária e suficiente para fazer cessar o ato ilegal ou irregular. Qualquer medida que vá além disso extrapola o poder de polícia eleitoral. Instauração de processos, representações, imposição de multa e outras medidas somente podem ser tomadas após provocação, nunca de ofício pelo juiz eleitoral.

### **Quem pode exercer o poder de polícia eleitoral**

No Brasil, estabeleceu-se que as eleições ocorrerão a cada dois anos. Assim, tem-se em um eleitoral as *eleições gerais*. O próximo ano eleitoral será de *eleições locais ou municipais*. É o que determina o artigo 1º da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições (LE):

Art. 1º As eleições para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador dar-se-ão, em todo o país, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições:

I – para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital;

II – para prefeito, vice-prefeito e vereador. (Brasil, 1997)

Não há coincidência entre as eleições gerais e as municipais: ocorrendo a eleição geral em determinado ano, as municipais ocorrerão após dois anos.

Nas eleições gerais, o sufrágio ocorre para a escolha de presidente da República, senadores, deputados federais, deputados estaduais e governadores dos estados e do Distrito Federal. Todo o processo eleitoral ocorre perante o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de cada estado. Registro de candidatura, impugnações e ações eleitorais, como AIJE e AIME são de competência originária dos TREs. Os representantes escolhidos pelo voto terão mandato de quatro anos.

Nas eleições municipais são escolhidos os prefeitos de cada município e os representantes do Poder Legislativo municipal, isto é, os vereadores. Os mandatos também são de quatro anos. Aqui, a competência originária para o processamento das eleições, desde o registro de candidatura até a diplomação é do Juízo Eleitoral de primeira instância, isto é, o Juízo da zona eleitoral local.

Contudo, importante destacar que, de acordo com a Representação nº 139 do Tribunal Superior Eleitoral, de 21/09/1998, mesmo nas eleições gerais, “é do juiz eleitoral do local do fato a competência para decidir sobre a adequação dos locais em que se fixou propaganda eleitoral, [bem como para impor punição aos responsáveis]”<sup>3</sup> (Brasil, 1998).

### **Hipóteses do poder de polícia eleitoral**

Diferentemente do poder de polícia geral, que, como visto acima, tem previsão e definição legal no Código Tributário Nacional, são diversas as hipóteses de previsão do poder de polícia elencadas na

---

3. Veja-se que o Acórdão é de 1998. Portanto, a parte final deve ser desconsiderada, pois a Súmula nº 18 do TSE afastou a possibilidade de aplicação de multa.

legislação eleitoral, embora não se tenha em nenhuma delas uma definição legal. Pode-se citar como exemplos, no Código Eleitoral, as diligências necessárias à ordem e presteza do serviço eleitoral, as diligências em caso de dúvida no momento do alistamento eleitoral e a fiscalização perante as mesas receptoras:

Art. 35. Compete aos juízes:

[...]

IV – fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral;

Art. 45. O escrivão, o funcionário ou o preparador recebendo a fórmula e documentos determinará que o alistando date e assine a petição e em ato contínuo atestará terem sido a data e a assinatura lançados na sua presença; em seguida, tomará a assinatura do requerente na folha individual de votação e nas duas vias do título eleitoral, dando recibo da petição e do documento.

*§ 1º O requerimento será submetido ao despacho do juiz nas 48 (quarenta e oito), horas seguintes.*

*§ 2º Poderá o juiz se tiver dúvida quanto a identidade do requerente ou sobre qualquer outro requisito para o alistamento, converter o julgamento em diligência para que o alistando esclareça ou complete a prova ou, se for necessário, compareça pessoalmente à sua presença.*

Art. 131. Cada partido poderá nomear 2 (dois) delegados em cada município e 2 (dois) fiscais junto a cada mesa receptora, funcionando um de cada vez.

*§ 1º [...]*

*§ 2º A escolha de fiscal e delegado de partido não poderá recair em quem, por nomeação do juiz eleitoral, já faça parte da mesa receptora.*

*§ 3º As credenciais expedidas pelos partidos, para os fiscais, deverão ser visadas pelo juiz eleitoral.*

*§ 4º Para esse fim, o delegado do partido encaminhará as credenciais ao Cartório, juntamente com os títulos eleitorais dos fiscais credenciados, para que, verificado pelo escrivão que as inscrições correspondentes aos títulos estão em vigor e se referem aos nomeados, carimbe as credenciais e as apresente ao juiz para o visto. (Brasil, 1965b)*

Contudo, é na propaganda eleitoral que se sobressai a atuação do magistrado no uso do poder de polícia à sua disposição. Tanto é assim, que a Lei das Eleições traz, em seu artigo 41, expressamente a possibilidade do uso do poder de polícia:

Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40.

*§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais.*

*§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet. (Brasil, 1997)*

No tocante à propaganda em bens particulares, alteração importante foi efetuada pela Lei 13.488/2017 no art. 37, § 2º da Lei 9.504/97. Antes da chamada “minirreforma eleitoral”, a redação era a seguinte:

Art. 37. [...]

*§ 2º Em bens particulares, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral, desde que seja feita em adesivo ou papel, não exceda a 0,5 m<sup>2</sup> (meio metro quadrado) e não contrarie a legislação eleitoral, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas no § 1o. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015). (Brasil, 1997)*

Com a edição da lei nº 13.488/2017, passou-se a estampar a seguinte redação:

*§ 2º Não é permitida a veiculação de material de propaganda eleitoral em bens públicos ou particulares, exceto de:*

I – bandeiras ao longo de vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos;

II – adesivo plástico em automóveis, caminhões, bicicletas, motocicletas e janelas residenciais, desde que não exceda a 0,5 m<sup>2</sup> (meio metro quadrado). (Brasil, 2017)

Tem-se, portanto, a inexistência de possibilidade de aplicação de multa em caso de veiculação de propaganda irregular em bens particulares. Nesses casos, então, resta apenas o poder de polícia do magistrado eleitoral para fazer cessar a irregularidade, ordenando a retirada. Poderá também dar ordem para que o particular remova a propaganda em desacordo com o determinado na lei. Nesse caso, se o particular não cumprir a ordem, restará a cominação de astreintes e a apuração pelo crime de desobediência.

## **Formas de atuação**

Como especificado acima, o poder de polícia geral pode ser exercido de forma preventiva e repressiva. No âmbito eleitoral não é diferente. Exemplo de forma preventiva está previsto no art. 58, § 4º da Lei das Eleições que trata do direito de resposta, e sua finalidade é impedir atos ilegais:

Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, [...]

*§ 4º Se a ofensa ocorrer em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nos parágrafos anteriores, a resposta será divulgada nos horários que a Justiça Eleitoral determinar, ainda que nas quarenta e oito horas anteriores ao pleito, em termos e forma previamente aprovados, de modo a não ensejar réplica. (Brasil, 1997)*

Neste ponto, necessário fazer um alerta, para que o artigo citado não implique em censura, uma vez que pode haver conflito aparente de normas, se confrontado com o artigo 41, § 2º do mesmo diploma legal.

Tem-se, contudo, que o conflito é mesmo aparente, uma vez que o artigo 58 aplica-se especificamente ao direito de resposta. Assim, se não houvesse a exigência de observar-se termos e formas previamente aprovados, não haveria fim a celeuma criada entre os candidatos, com réplicas infundáveis.

O controle repressivo, exercido pelo poder de polícia eleitoral, por sua vez, visa a cessação de atos e a retirada de materiais em desconformidade com o disposto na legislação.

Outro dispositivo que pode ensejar conflito aparente de normas com o artigo 41 da Lei 9.504/97 é o artigo 249 do Código Eleitoral, uma vez que assim dispõe: “Art. 249. O direito de propaganda não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública” (Brasil, 1965b).

Aqui, o conflito aparente pode ser solucionado com a utilização do princípio da supremacia do interesse público. Embora o Direito Eleitoral também se revista de direito de natureza pública, o que poderia, em tese, dificultar a aplicação do princípio, no caso em análise – conflito do art. 41 da LE com o 249 do CE –, deve-se levar em conta que a propaganda, embora inserida no arcabouço do Direito Eleitoral, e, como tal, resguardada pelos princípios do Direito Público, quando veiculada, o é em benefício de determinado candidato ou grupo político.

Roberto Moreira de Almeida (2016) elenca, entre os princípios que regem a propaganda política, o *princípio da disponibilidade*. De acordo com o autor,

Não obstante ser autorizada pela lei e até estimulada pelo estado, os partidos, as coligações e os candidatos não estão obrigados a fazer uso de todos os meios legais de propaganda existentes. Podem, inclusive, não utilizar de determinadas modalidades de mídia [...]. (Almeida, 2016, p. 365)

Assim, os interesses de um candidato ou grupo político não podem sobrepor-se ao interesse público em geral, isto é, à ordem pública. Havendo desrespeito ou ameaça à ordem pública, o juiz

eleitoral deve utilizar-se do seu poder de polícia para a imediata retirada da propaganda maléfica.

## Conclusão

O poder de polícia eleitoral, embora exercido pelos membros do Judiciário Eleitoral, não deixa de ser ato administrativo. A relevância no desempenho desse mister pelos juízes eleitorais é destacada pela sua singularidade, uma vez que, fora do Direito Eleitoral, não existe outra previsão do poder de polícia no âmbito do Poder Judiciário. Como tal, é deveras restrito e bastante regulamentado, tendo sido, inclusive, limitado com a edição da Súmula nº 18 do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2000). Deve, portanto, ser exercido com muito cuidado, mas com bastante firmeza, pois, sem dúvida, é um grande instrumento à disposição da Justiça Eleitoral para manter-se a ordem e coibir irregularidades no período eleitoral. Pode-se mesmo dizer que é um contraponto à desenfreada disputa, que, mesmo atualmente, os candidatos insistem em tratar como “vale-tudo”.

## Referências

- ALMEIDA, R. M. (2016). *Curso de Direito Eleitoral*. 10. ed. Salvador: JusPodivm.
- BRASIL. (1965a). Presidência da República. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05/07/1965. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)]. Acesso em 5 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1965b). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19/07/1965, p. 6746. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm)]. Acesso em 5 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1966). Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27/10/1966, p. 12452. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)]. Acesso em 5 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01/10/1997, p. 21801. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)]. Acesso em 5 ago. 2018.

- \_\_\_\_\_. (1998). Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 139. Publicado em sessão de 21/09/1998. *Revista de Jurisprudência do TSE*, vol. 10, tomo 4, p. 360.
- \_\_\_\_\_. (2000). Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 18*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-18>]. Acesso em 5 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2017). Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06/10/2017, p. 1, ed. ext. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm)]. Acesso em 5 ago. 2018.
- CÂNDIDO, J. J. (2010). *Direito eleitoral brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Edipro.
- DI PIETRO, M. S. Z. (1997). *Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas.
- GOMES, J. J. (2018). *Direito eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas.
- MELLO, C. A. B. (2002). *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros.
- ZILIO, R. L. (2018). *Direito eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.



# Causa de pedir nas ações eleitorais

**Raimundo Rodrigues de Farias Filho**

## Resumo

Este artigo apresenta uma análise da aplicação da causa de pedir, conforme o Código de Processo Civil (CPC) de 2015, nas ações eleitorais, a identidade entre as diversas ações quanto à causa de pedir jurídica e a ocorrência dessas ações quanto à causa de pedir fática.

**Palavras-chave:** identidade; ações eleitorais; causa de pedir.

## Abstract

This article presents an analysis of the cause for asking, according to CPC/15, in electoral actions, the identity between the various actions as to the legal cause for asking and the occurrence of these actions as to the phatic cause for asking.

**Keywords:** identity; electoral actions; cause for asking.

Artigo recebido em 8 de junho de 2018; aceito para publicação em 18 de setembro de 2018.

## Introdução

A Justiça Eleitoral tem uma importância ímpar na legitimidade do processo eleitoral. O histórico da nossa nação em atos atentatórios à democracia por meio de abusos, corrupção e fraude no processo eleitoral é reluzente. A Justiça Eleitoral, através de um misto de inteligência na administração das eleições, rigor no julgamento desses atos atentatórios, idoneidade e imparcialidade de seus julgadores, conseguiu legitimar as eleições aos olhos dos seus jurisdicionados. Longe de chegarmos a um modelo de processo eleitoral que una por completo o binômio vontade soberana dos eleitores e lisura no processo eleitoral, embora se repute validadas

---

## Sobre o autor

Graduado em Letras pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA); especialista em Língua Portuguesa e Literatura pela UVA. Graduado em Direito pela UVA; especialista em Direito em Administração Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Advogado. E-mail: advraimundofarias@hotmail.com

e legítimas as eleições, as “regras do jogo” não apresentam uma estrutura normativa consolidada, sendo modificadas a cada eleição e interpretadas caso a caso, gerando decisões conflitantes e até mesmo antagônicas diante da mesma moldura fática. A causa de pedir nas ações eleitorais é sem dúvida um dos temas de maior celeuma no Direito Eleitoral, pela possibilidade de múltiplas ações para os mesmos fatos. No presente trabalho procura-se rediscutir a matéria, trazendo, no entanto, mais dúvidas do que propriamente soluções.

### **O controle judicial no processo eleitoral**

O sistema eleitoral brasileiro, presente na atual Constituição Federal, teve forte influência do sistema francês e norte-americano, que têm em comum razões históricas de luta por valorização da democratização nesses países, em razão de governos ditatórios ou alicerçados em uma estratificação nas escolhas dos governantes, ou mesmo, marcas históricas de violação dos direitos políticos como o que aconteceu no Brasil na Primeira República, em que as fraudes nas eleições eram constantes, embora só uma pequena parte da população tivesse direito a voto, onde os eleitores eram ameaçados e forçados na escolha de seus votos. Outro momento de violação aos direitos políticos ocorreu na ditadura de Getúlio Vargas em 1937, que suspendeu as eleições até 1945; desta data até 1964, o Brasil viveu um período democrático, no qual a população podia votar, participar politicamente, organizar-se em partidos e movimentos sociais. Porém, com o golpe militar de 1964, mais uma vez os brasileiros tiveram seus direitos políticos afetados, e restabelecidos com a Constituição de 1988.

Tal histórico de violação ao sistema democrático, à transparência e à licitude no processo eleitoral, motivam, hodiernamente, um intenso ativismo judicial no controle do processo eleitoral, como a restrição às condições de elegibilidade de quem apresenta qualquer resquício de desvio de conduta, seja no aspecto objetivo, quando se analisa a ilicitude na forma da lei ou descumprimento do dever no trato com a coisa pública, seja no aspecto subjetivo, quando se analisa as questões relacionadas à probidade e moralidade para exercício do mandato, ou mesmo quando verificado um desequilíbrio na disputa do pleito eleitoral.

Podemos constatar a judicialização no processo eleitoral quando verificamos o aumento gradativo de processos, originários e em grau recursal, autuados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nos últimos anos: em 2015 foram 209 processos; em 2016 foram 859 processos e em 2017 foram 1.688 processos autuados (TSE, 2018). Isso transforma o processo eleitoral em uma disputa jurídica, no mais das vezes, em que o eleitor, que deveria ser o ator principal, passa a mero telespectador, acompanhando o processo judicial que irá definir o nome do representante que vai gerir sua vida.

O atual modelo de controle do processo eleitoral pela Justiça eleitoral, com acúmulo das funções jurisdicional, administrativa e consultiva, é datado de menos de um século. Na Constituição do Império adotou-se o controle legislativo dos atos administrativos no processo eleitoral. Entretanto, o Poder Judiciário foi, pouco a pouco, participando desse processo, com a possibilidade de afastar representantes do Legislativo da condução por apresentar interesse no resultado. Com o advento do Decreto 2.675/1875, os Juizes de Direito passaram a ter participação ativa no processo eleitoral, com possibilidade de decidir recursos, guarda dos documentos referente ao processo eleitoral e compor a equipe de fiscalização e apuração dos votos. Durante o governo de Getúlio Vargas, cedendo às pressões populares por eleições limpas e transparentes, foi editado o primeiro Código Eleitoral, em que se unificaram todas as atribuições do processo eleitoral sob o controle da Justiça Eleitoral, o que foi devidamente consolidado na Constituição de 1934.

### **Causa de pedir no processo civil**

Para adentrarmos na temática a que se refere este tópico, faz-se necessário alguns apontamentos sobre o que compõe o objeto litigioso do processo, que é a pretensão deduzida em juízo que vai limitar o provimento da decisão jurisdicional a saber se é representado apenas pelo pedido ou também pelo que se afirmar sobre o pedido, a *causa petendi*, questão bastante controversa na doutrina. Entre aqueles que entendem que apenas o pedido constitui o objeto da demanda, portanto apenas a esse ponto vincula o pronunciamento da decisão jurisdicional, temos:

## Barbosa Moreira

Através da demanda, formula a parte *um pedido*, cujo teor determina o objeto do litígio e, conseqüentemente, o âmbito dentro do qual toca ao órgão judicial decidir a lide (art. 128). Ao proferir a sentença de mérito, o juiz acolherá ou rejeitará, no todo ou em parte, o pedido do autor (art. 459, 1ª parte). Não poderá conceder providência diferente da pleiteada, nem quantidade superior ou objeto diverso do que se pediu (art. 460); tampouco deixar de pronunciar-se sobre o que quer que conste do pedido. É o princípio da correlação (ou da congruência) entre o pedido e a sentença (*ne eat iudex ultra vel extra petita partium*), só afastável ante exceção legal expressa (para um exemplo, v. infra, nº III, 2). (Moreira, 2012, 12, grifo nosso)

## Vicente Greco Filho

Para Carnelutti, o objeto da demanda é a lide, todavia, nem sempre a lide é trazida integralmente a juízo, ficando limitada pelo pedido, de forma que, na verdade, a apreciação do juiz se resume a este último. O pedido deve ser formulado claramente, desde logo, na petição inicial e estabelecerá perfeitamente a limitação objetiva da sentença. A contestação do réu não modifica nem determina esses limites, porque contestar é simplesmente resistir, opor-se. De regra, o pedido formulado na inicial é imutável, podendo ser modificado pelo autor somente até a citação do réu e, após esta, apenas com o consentimento do demandado, sendo proibida alteração após o saneamento do processo (art. 264 e seu parágrafo único). Pode ocorrer, no curso do processo, em virtude de incidentes expressamente previstos no Código, a apresentação de outras demandas que serão decididas em conjunto, havendo uma ampliação do objeto global do processo, mas, em verdade, cada ação, cumulativamente proposta, tem o seu objeto, da mesma forma que a ação primitiva mantém o seu próprio. É o que ocorre, por exemplo, na reconvenção (art. 315), na ação declaratória incidental (art. 5º), na oposição (art. 56) etc. (Filho, 2010, 117, grifo nosso)

Entre aqueles que entendem que a *causa petendi* constitui o objeto da demanda estão:

## Humberto Theodoro Junior

O pedido e a causa de pedir (i.e., o objeto do processo) continuarão imutáveis, não cabendo ao juiz alterá-los a pretexto de aplicar lei de ordem pública. É apenas a resposta jurisdicional, dada sobre o objeto do processo, que levará em conta a norma de ordem pública. Dessa maneira, o princípio da demanda e o princípio da congruência continuarão respeitados, mesmo quando a sentença aplicar, de ofício, regra de ordem pública não invocada pela parte. [Entendendo aqui a expressão “objeto do processo” como objeto litigioso do processo]. (Junior, 2017, 90)

José Miguel Garcia Medina (2017, 85): “o objeto litigioso diz respeito também à causa de pedir e às partes, elementos que delimitam o pedido”.

Na busca por solução para o tema proposto não podemos ficar à margem de tão tormentosa questão.

O Novo Código de Processo Civil (CPC) concretiza uma cultura jurídica que aos poucos vem se firmando no nosso sistema jurídico, a “análise sistematizada do Direito”, afastando-se, ainda mais, da cultura legalista típica dos países do *civil law*. Tal sistematização não advém apenas da força dos que devem se fazer presentes nas decisões judiciais, devidamente explicitada na referida norma, mas do arcabouço jurídico que deve ser confrontado na busca do melhor direito, tendo como mecanismo balizador a Constituição Federal e a construção de um processo dialético pautado nos princípios da boa-fé e da não surpresa, encontrados de forma dispersa no Código. Conforme afirmam:

Marcus Vinicius Rios Gonçalves (2016, 117): “O processo não deve restringir-se a um aglomerado de regras técnicas, mas constituir um mecanismo político e ético, cujas diretrizes são dadas pela lei mais alta do País”.

## Humberto Theodoro Junior

Assim, o Novo CPC somente pode ser interpretado a partir de suas premissas, de sua unidade, e especialmente de suas normas fundamentais, de modo que não será possível interpretar/aplicar dispositivos ao longo de seu bojo sem levar em consideração seus princípios e sua aplicação dinâmica (substancial).

Ademais, não será possível analisar dispositivos de modo isolado, toda compreensão deve se dar mediante o entendimento pleno de seu sistema, sob pena de se impor leituras apressadas e desprovidas de embasamento consistente. (Junior, 2015, 14)

## Cassio Scarpinella Bueno

A afirmação revela muito sobre o método a ser empregado para o estudo do direito processual civil. Estudar direito processual civil a partir da CF é, antes de tudo, extrair tudo o que ela contém sobre o direito processual civil. Todas as normas constitucionais de direito processual civil que criam o modelo de organização e de atuação do Estado-juiz. Criam no sentido de impor o modelo – não apenas um, qualquer um, mas o modelo – a ser necessariamente observado pelo intérprete e pelo aplicador do direito processual civil. Trata-se, destarte, de uma imposição constitucional. As normas constitucionais, todas elas, devem ser acatadas inclusive no que diz respeito à estruturação do Estado-juiz e da forma de sua atuação para o atingimento de suas finalidades, o que, aliás, é eloquentemente designado, não por acaso pelo inciso LIV do art. 5º da própria CF, como devido processo legal. Se o texto constitucional tivesse substituído o adjetivo legal por constitucional, pouco mais seria necessário a acrescentar. (Bueno, 2016, 33)

Distante de objetivar um exame exaustivo do tema, bem como longe de propor soluções estanques ao debate, podemos entender que é sobre o objeto litigioso do processo que o autor apresenta os fatos que motivam sua insurgência e demonstra o direito alegado e ao final formula sua pretensão; bem como é sobre o objeto litigioso do processo que o réu elabora sua defesa, apresenta pedido contraposto ou alega um contra direito. A partir desses limites definidores da *res in iudicium deducta* é que são produzidas as provas e definida a atividade jurisdicional.

O CPC/73 assim expressa:

Art. 128. O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.

Art. 459. O juiz proferirá a sentença, acolhendo ou rejeitando, no todo ou em parte, o pedido formulado pelo autor. Nos casos de extinção do processo sem julgamento do mérito, o juiz decidirá em forma concisa.

Art. 460. É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

O CPC/15 dispõe que:

Art. 322. O pedido deve ser certo.

§ 2o A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

Art. 293. Os pedidos são interpretados restritivamente, compreendendo-se, entretanto, no principal os juros legais.

Art. 290. Quando a obrigação consistir em prestações periódicas, considerar-se-ão elas incluídas no pedido, independentemente de declaração expressa do autor; se o devedor, no curso do processo, deixar de pagá-las ou de consigná-las, a sentença as incluirá na condenação, enquanto durar a obrigação.

Art. 323. Na ação que tiver por objeto cumprimento de obrigação em prestações sucessivas, essas serão consideradas incluídas no pedido, independentemente de declaração expressa do autor, e serão incluídas na condenação, enquanto durar a obrigação, se o devedor, no curso do processo, deixar de pagá-las ou de consigná-las.

Comparando os diplomas normativos, podemos verificar uma expansão do princípio da congruência para alcançar a *causa petendi*. Tal questão se perfaz, não por disposição legal, mas pela própria natureza da relação processual, causa de pedir e pedido, que se faz indissociável. Assim assevera:

José Rogério Cruz Tucci,

Não nos parece realmente possível dissociar-se, para a demarcação do objeto litigioso, a relação existente entre o direito material e o ato

processual que tem por pressuposto a afirmação daquele, no sentido imprimido por Fazzalari, ou seja, a alegação da situação substancial como elemento integrante da pretensão deduzida. O objeto litigioso do processo, portanto, identifica-se com a circunstância jurídica concreta deduzida em juízo *in status assertionis*, que aflora individualizada pela situação de fato contrária ao modelo traçado pelo direito material. Entendemos, pois, que a sistematização idealizada por Fazzalari tem, na verdade, o grande mérito de valorizar a *causa petendi*, colocando-a, salvo engano, em perfeita sintonia com prestigiosa doutrina que centra o direito subjetivo no âmago da fenomenologia do processo. (Tucci, 2001, 118)

### Bento Herculano Duarte e Zulmar Duarte de Oliveira Junior,

Discute-se muito sobre em que consiste o objeto litigioso: se ele é apenas o pedido ou se nele se inclui também a causa de pedir. O tema é tormentoso. Alguns doutrinadores não chegaram a qualquer conclusão, outros anunciam posição sem maior aprofundamento, mas, segundo a maior parte da doutrina o objeto litigioso do processo é o pedido. [...]

Há quem defenda que o objeto litigioso do processo é o pedido identificado com a causa de pedir. Há uma tendência doutrinária de seguir esse entendimento, até mesmo em razão do regramento da coisa julgada no direito brasileiro, que exige a identidade de pedido e de causa de pedir para a sua configuração (arts. 337, §§ 1º, 2º e 4º, e 508, CPC).(Duarte e Junior, 2012, 68)

A necessidade de delimitar o âmbito de atuação do Estado-Juiz na resolução de uma demanda, à luz dos seus elementos identificadores, acaba por implicar o estudo da *causa petendi* e sua influência para a efetiva prestação jurisdicional. Muito embora o estudo analítico da jurisdição fuja completamente ao escopo deste trabalho, convém trazer à baila sucintos apontamentos sobre a jurisdição, no intuito de contextualizar o tema. Para:

### Marcus Vinicius Rios Gonçalves,

O processo é o instrumento da jurisdição, o meio de que se vale o juiz para aplicar a lei ao caso concreto. Não é um fim em si, já que

ninguém deseja a instauração do processo por si só, mas meio de conseguir determinado resultado: a prestação jurisdicional, que tutelará determinado direito, solucionando o conflito.

O processo goza de autonomia em relação ao direito material que nele se discute. Mas não absoluta: ele não existe dissociado de uma situação material concreta, posta em juízo. Só será efetivo se funcionar como instrumento adequado para a solução do conflito.(Gonçalves, 2016, 116)

Cassio Scarpinella Bueno,

A “jurisdição” pode ser entendida como a função do Estado destinada a solução imperativa, substitutiva e com ânimo de definitividade de conflitos intersubjetivos e exercida mediante a atuação do Direito em casos concretos. Tal exercício de atuação do Estado, contudo, não se limita a declaração de direito, mas também à realização concreta, prática, com vistas a pacificação social.(Bueno, 2014, 282)

Longe de querer esmiuçar o conceito de jurisdição supratranscrito, é importante tão somente ressaltar seu caráter solucionador de conflitos concretos. O Poder Judiciário age onde há uma crise, um conflito cujas partes são incompetentes para dirimir sem a intervenção de um terceiro imparcial, o Estado-Juiz. Portanto, este, no intuito de pacificar conflito a ele levado pelas partes, deve pautar sua atuação na efetividade do direito material a ser tutelado, sob a égide das garantias fundamentais previstas na Constituição Federal, sendo a atividade criativa emanada do poder jurisdicional, decorrente da provocação à resolução de um problema concreto.

Tais questões sobre a aplicação da tutela jurisdicional e o alcance do objeto litigioso da demanda têm aplicação direta sobre o objeto do presente trabalho, pois é a partir da formulação dessas premissas que decorrem inúmeros outros institutos processuais de grande importância, como, por exemplo, a cumulação, modificação objetiva da demanda, litispendência e a coisa julgada.

No que tange a modificação objetiva da demanda, o CPC/15 consagra o princípio da estabilização da demanda em seu art. 329, I e II, condição que certamente pode ser flexibilizada pelos arts. 493 e 1.014 do mesmo diploma legal. Entendemos, por oportuno,

que estes não se tratam de exceção em relação aquele, pois, certamente, os referidos institutos jurídicos podem ser aplicados conjuntamente, vez que o fato superveniente a que se refere o art. 493 do CPC/15 e o fato suscitado em grau recursal e não invocado no juízo inferior visam, tão somente, adequar a justiça da decisão à causa de pedir e ao pedido, e nos limites desses, portanto, o referido art. 493 e 1.014 não impõem modificação da *causa petendi*, conforme orienta:

Luiz Guilherme Marinoni,

O direito subjetivo superveniente é aquele que advém de fato constitutivo, modificativo ou extintivo da situação substancial alegada em juízo posterior a propositura da ação. O fato superveniente que deve ser levado em consideração para a resolução da causa é aquele que não importa alteração da causa de pedir fora dos limites legais de alteração. Se, porém, forem ouvidas as partes e ambas concordarem com a consideração de fato superveniente modificativo da causa petendi, nada obsta à sua consideração pelo juiz. (Marinoni *et al.*, 2017, 332)

Elpídio Donizetti,

O direito superveniente pode ser objetivo ou subjetivo, ou seja, tanto pode ter relação com uma norma surgida posteriormente quanto com um fato ocorrido após a apresentação da contestação. Em ambos os casos, o juiz deverá permitir as novas alegações, desde que não haja alteração na causa de pedir. (Donizetti, 2017, 622)

José Miguel Garcia Medina,

O fato ou direito superveniente, desde que não altere o pedido ou causa de pedir, deve ser considerado pelo órgão jurisdicional no momento de proferir a decisão (cf. art. 493 do CPC/15). É que a “sentença deve refletir o estado de fato da lide no momento da entrega da prestação jurisdicional”. (Medina, 2017, 498)

Nesse diapasão segue a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Os artigos 462 e 517 do CPC permitem, tanto ao Juízo singular como ao Tribunal de Apelação, a análise de circunstâncias outras que, devido a sua implementação tardia, não eram passíveis de resenha inicial. A solução proposta tem por escopo a economia processual, para que a tutela jurisdicional a ser entregue não seja uma mera resposta a formulações teóricas, sem qualquer relevo prático. Privilegia-se, assim, o estado atual em que se encontram as coisas, evitando-se provimento judicial de procedência quando já pereceu o direito do autor ou de improcedência quando o direito pleiteado na inicial, delineado pela causa petendi narrada, é reforçado por fatos supervenientes. (Brasil..., 2009)

A sentença deve refletir o estado de fato da lide no momento da entrega da prestação jurisdicional, por isso que o fato constitutivo, modificativo ou extintivo de direito, superveniente à propositura da ação deve ser levado em consideração, de ofício ou a requerimento das partes, pelo julgador, a teor do que dispõe o art. 462, do CPC, sendo certo, ainda, que a regra encartada no referido dispositivo legal não se limita apenas ao juízo de primeiro grau, mas também ao Tribunal, se o fato é superveniente à sentença, posto não contrariar a interdição ao jus novorum (art. 517 do CPC). Precedentes do STJ: REsp 1090165/SP, QUINTA TURMA, DJe 02/08/2010; EDcl no REsp 487.784/DF, SEXTA TURMA, DJe 30/06/2008; EDcl nos EDcl no REsp 425.195/PR, QUINTA TURMA, DJe 08/09/2008. (Brasil..., 2010)

## **Aplicação da causa de pedir nas ações eleitorais**

O Direito Eleitoral apresenta uma legislação especial, o que a rigor difere de outras normas do Direito, mas, por força do art. 5º do CPC/15 podem ser aplicadas as normas processuais civis em matéria eleitoral quando esta for omissa. Tais normas processuais são frequentemente aplicadas no Direito Eleitoral em razão da ausência de código de processo eleitoral ou mesmo de legislações espaciais que esgotem a matéria de processo eleitoral, ficando sempre lacunas a serem preenchidas pela norma geral de processo civil.

Ocorre que as normas de processo civil devem adquirir nova roupagem ao serem aplicadas em matéria eleitoral, em razão dos princípios a esta atinentes e dos bens jurídicos protegidos pela norma especial.

Para melhor estabelecermos marcos diferenciais entre a norma geral de processo civil e as normas especiais eleitorais, devemos indicar algumas premissas.

O Direito Eleitoral define as regras da norma constitucional no que se refere aos direitos políticos presente no Capítulo IV da Constituição Federal, que decorre de normas instituidoras dos Direitos Fundamentais presente no Título II da mesma carta constitucional, tratando-se de um direito coletivo, transindividual, e como tal deve receber tratamento jurisdicional diferenciado em relação aos direitos civis individuais. Não se trata de reprimatar a *summa divisio* na sua forma tradicional, mas de guardar a devida proteção dos valores em apreço, conforme os dizeres de:

Teori Zavascki,

Direitos coletivos são direitos subjetivamente transindividuais (= sem titular individualmente determinado) e materialmente indivisíveis. Os direitos coletivos comportam sua aceção no singular, inclusive para fins de tutela jurisdicional. Ou seja: embora indivisível, é possível conceber-se uma única unidade da espécie de direito coletivo. O que é múltipla (e indeterminada) é a sua titularidade, e daí a sua transindividualidade. “Direito coletivo” é designação genérica para as duas modalidades de direitos transindividuais: o difuso e o coletivo strictu sensu. É denominação que se atribui a uma especial categoria de direito material, nascida da superação, hoje indiscutível, da tradicional dicotomia entre interesse público e interesse privado. É direito que não pertence à administração pública nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em sentido amplo. [...]. (Zavascki, 2005, 26-7)

Rodolfo de Camargo Mancuso,

Uma *summa divisio* está já estabelecida, separando, de um lado, os interesses privados, individuais, de cunho “egoístico”, e, de outro, os interesses “mentaindividuais”, estes compreensivos dos interesses que deparam a órbita de atuação individual, para se projetarem na ordem coletiva, vale dizer: sua finalidade é altruística. (Mancuso, 2013, 87)

O Direito Eleitoral tutela, entre outros: a liberdade do eleitor; a normalidade, moralidade e legitimidade das eleições; igualdade

na disputa e a moralidade administrativa, cujas respectivas ações de interesse público constituem elementos delimitadores do presente estudo. Nesses casos, a Justiça Eleitoral utiliza a mão forte do Estado visando reprimir tais condutas, podendo ensejar na cassação do registro de candidatura ou do diploma e inelegibilidade por oito anos para o candidato, agente político ou terceiro que tenha com este agido em conluio. Nessas situações, quando a ação é proposta pela coligação adversa, entendemos que o Ministério Público atua não como *custus legis*, mas como parte no processo, formando um litisconsórcio ativo necessário com o representante da ação, pois cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos sociais e individuais, da ordem jurídica e do regime democrático, conforme preceitua o parágrafo único do art. 72 da Lei Complementar 75/93, *ex positis*:

Art. 72, Parágrafo único. O Ministério Público Federal tem legitimação para propor, perante o juízo competente, as ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública, infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo. (Brasil, 1993)

A doutrina de André Ramos Tavares, Walber de Moura Agra e Luiz Fernando Pereira, orienta nesse sentido:

O dever de o Ministério Público assumir a titularidade de ações eleitorais em caso de desistência pelos autores originais, inclusive em fase recursal, revela o grau de aderência com o microsistema de ações coletivas. Trata-se de técnica própria dos processos coletivos, com previsão expressa na Lei da Ação Popular (art. 9º, Lei nº 4.717/65), aplicada subsidiariamente ao contencioso eleitoral. (Tavares *et al.*, 2016, 151)

A competência do Ministério Público para agir na qualidade de parte nas ações que visam a proteção dos bens jurídicos ora ventilados não surge com a desistência do representante originário da ação, mas sim com o surgimento da própria ação. Embora o órgão ministerial mantenha-se inerte na composição do polo ativo da lide em primeiro grau, pode alegar o que couber em qualquer fase do processo, devendo ser observado as questões relacionadas

a preclusão e àquelas atinentes aos tribunais superiores, como o prequestionamento.

No mesmo diapasão segue a jurisprudência do TSE:

2. O Ministério Público Eleitoral, por incumbir-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), possui legitimidade para assumir a titularidade da representação fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 no caso de abandono da causa pelo autor. (Brasil..., 2010c)

Outro exemplo em que se verifica uma proteção especial do Estado em matéria eleitoral em relação à matéria civil, ocorre quanto a ampliação dos poderes instrutórios do juiz devidamente tipificado no art. 23 da LC 64/90, artigo de lei que será melhor analisado em momento posterior.

Quanto a alguns conceitos cristalizados no Direito Eleitoral, como a afirmação de que “o Direito Eleitoral busca a verdade real” fazendo oposição a “o Direito Civil busca a verdade formal”, entendemos que tal visão dicotômica não reflete a melhor técnica de interpretação para análise da questão posta. Entendemos como única verdade constante do processo a verdade processual, pois o juiz está adstrito para julgamento aos exatos termos da causa de pedir e pedido. Pois se assim não fosse, poderia o magistrado decidir sobre questão não manifestada pelas partes sob a motivação da verossimilhança do fato.

Ocorre que a matéria eleitoral apresenta uma incidência maior de fatos, gerando a necessidade de ampliação da dilação probatória. Já a matéria civil tem uma incidência maior em provas documentais que, em sua maior parte, já vêm acostadas às peças de acusação e defesa. Devendo, sempre, o magistrado levar às partes a prestação jurisdicional fundada nas informações colacionadas no processo, sob pena de julgamento *extra petita*.

Quanto ao princípio da congruência no processo eleitoral esse adquire contornos diferenciados do processo civil, pois a decisão judicial não está vinculada a causa de pedir e pedido, mas, tão somente, a causa de pedir, conforme o brocardo romano: *da mihi factum, dabo tibi ius*, conforme afirma José Jairo Gomes:

Entretanto, diferente é o sentido do princípio da congruência no processo jurisdicional eleitoral. Dada a natureza eminentemente pública desse último, não se exige exata correlação entre o pedido formulado na petição inicial e a sentença. A correlação, aqui, se estabelece entre os fatos narrados na petição inicial e o conteúdo da decisão judicial que aprecia o mérito. Isso porque da descrição dos fatos decorrerá a aplicação, pelo órgão judicial, das sanções previstas em lei, ainda que não pedidas ou pedidas de forma insuficiente na petição inicial. (Gomes, 2008, 595)

Por essa razão, nas ações eleitorais, havendo a delimitação factio probatória pelas partes em juízo, deve o magistrado aplicar as sanções que entender mais adequada a potencialidade ofensiva da conduta, ou aquela tipificada na espécie; ponderando sob os liames da proporcionalidade e da razoabilidade, conforme orienta a Súmula 62 do TSE: “Os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor”.

### *Da causa de pedir nas ações em espécie*

Questão que gera grande controvérsia se refere a identidade da causa de pedir entre as ações eleitorais. Exceto pela captação ilícita de sufrágio, pelas condutas vedadas e pelo abuso de autoridade, previsto no art. 74 da Lei 9.504/97, a lei não procurou tipificar as condutas ilícitas que configurariam a causa de pedir fática, mas sim, optou por adotar conceitos jurídicos indeterminados. A maioria desses conceitos tem por *causa petendi* o “abuso de poder”, que a partir de seus desdobramentos como abuso de poder econômico, abuso de poder político e abuso de poder de autoridade, abstratamente considerados, podem ensejar a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), Recurso Contra a Expedição de Diploma (RCED) e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). Embora com diferentes causas de pedir jurídica, mas com a mesma causa de pedir fática, ou seja, varia-se a configuração jurídica empregada a um mesmo contexto fático, vamos citar como exemplo a seguinte moldura fática: um candidato a reeleição está distribuindo a diversos eleitores cestas básicas adquiridas pelo Município, que deveriam

ser distribuídas por meio de um programa social. A mesma conduta pode ensejar múltiplas causas de pedir jurídicas como: captação ilícita de sufrágio, as condutas vedadas pelos incisos I e IV do art. 73 da Lei 9.504/1997, o abuso de poder político e o abuso de poder econômico (Gresta, 2010).

### *Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)*

A AIJE está prevista nos art. 19 e 22 da Lei 64/90 e tem como causa de pedir jurídica, dentre outras, abuso do poder político, econômico, utilização indevida de veículos de comunicação social, captação ilícita de sufrágio e condutas em desacordo com as normas de arrecadação e de gastos de recursos de campanha. Podem ensejar, uma vez julgadas procedentes, a cassação do registro ou do diploma e a inelegibilidade por 8 anos.

Duas questões bastante controversas são a possibilidade da AIJE versar sobre fatos anteriores ao registro de candidatura e a possibilidade de trazer fatos novos ao processo alheios àqueles presentes na formação da demanda.

Nas questões relacionadas ao “abuso de poder”, já é assente na jurisprudência do TSE a ausência de limitação temporal para propositura da referida ação sobre os fatos tidos como “abusivos”. Portanto, condutas caracterizadas como abuso de poder ocorridas em data anterior ao período eleitoral, independente da data da ocorrência, podem ser objeto da demanda, apta a responder em sede de AIJE, conforme depreende-se dos julgados a seguir:

Inexiste um marco temporal definido para se atribuir aos fatos a pecha do abuso de poder político. Ainda que as condutas consideradas ilícitas ocorram em período anterior ao registro de candidatura, podem elas, em tese, configurar o abuso de poder político. (Brasil..., 2015b)

6. O abuso do poder político pode ocorrer mesmo antes do registro de candidatura, competindo a esta Justiça especializada verificar evidente conotação eleitoral na conduta, como a transferência eleitoral fraudulenta, que somente pode acontecer antes do fechamento do cadastro eleitoral, no mês de maio do ano da eleição, nos termos do art. 91 da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual “nenhum requerimento

de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição. (Brasil..., 2015c)

Investigação judicial. Abuso de poder. Publicidade institucional. Calendários.

1. A jurisprudência é pacífica no que tange à possibilidade de apuração de fatos abusivos, ainda que sucedidos antes do início da campanha eleitoral ou do período de registro de candidatura. (Brasil..., 2010a)

Embora esta conduta, a depender do distanciamento entre o ato tido como abusivo e o período eleitoral, possa não lograr as sanções a que pertine a ação manejada, por não se constituir de relevância suficiente, ostentando aptidão para comprometer a lisura, normalidade e legitimidade das eleições. Não raras vezes, o que se pretende no manejo de ações eleitorais não necessariamente é o provimento jurisdicional, mas os efeitos deletérios da ação *per si* no processo eleitoral, gerando instabilidade e insegurança entre os eleitores.

Tal entendimento firmado pela suprema corte eleitoral não encontra amparo ao se fazer uma análise sistêmica das normas de Direito, pois mesmo em matéria penal, *ultima ratio*, a prescrição é a regra, aplicada de igual forma nos crimes eleitorais por força do art. 287 do Código Eleitoral.

A imprescritibilidade da conduta ocorre em situações de gravidade excepcionais, não podendo, conduta tida como “abusiva” de caráter civil-eleitoral, sofrer com mesma intensidade de reprovação pelo Estado, aos crimes de racismo e a ação dos grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, presentes no art. 5º, XLII e XLIV da Constituição Federal.

Quando se verifica conduta praticada por aqueles que detém cargo público, vejamos o que afirma a legislação pátria:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III – até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (Brasil..., 2000)

Art. 1º-C. *Prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.* (Brasil, 2015, grifos nossos)

Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos. (Brasil, 1965a)

De igual forma, deve haver prazo prescricional para conduta praticada pelo mesmo detentor de cargo público, mas que incorre em abuso de poder político, pela limitação temporal do direito de insurgência pela referida ação do ato tido como violado, que deve ser fixado entre a data da conduta e o registro de candidatura daquele que praticou o ato ou do beneficiário da conduta. Posto que o instituto da prescrição é princípio de ordem pública e de segurança jurídica, entender de forma diversa é caminhar na contramão do que preceitua o legislador ordinário para o caso. Sobre esse tema vejamos o que afirma a doutrina pátria:

Aníbal Bruno,

O tempo que passa, contínuo, vai alterando os fatos e com estes as relações jurídicas que neles se apoiam. E o direito, com o seu senso realista, não pode deixar de atender a essa natural transmutação de coisas [...] Além disso, o fato cometido foi-se perdendo no passado, apagando-se os seus sinais físicos e as suas circunstâncias na memória dos homens; escasseiam-se e tomam-se incertas as provas materiais e os testemunhos e assim crescem os riscos de que o juízo que se venha a emitir sobre ele se extravie, com grave perigo para a segurança do direito. Umás e outras razões fazem da prescrição um fato

de reconhecimento jurídico legítimo e necessário. Em todo caso, um fato que um motivo de interesse público justifica. (apud Cordeiro, 1997, 107)

### Wilson de Souza Campos Batalha,

O tempo jurídico corta, opera dividindo, secando. Não é fluxo contínuo, não constitui um desenrolar-se, um evolver, um transformar-se. Opera por cortes e saltos numa realidade que insta, dura e se transforma paulatinamente.

O tempo jurídico, na fixação dos termos e dos prazos, fatais, peremptórios, improrrogáveis ou prorrogáveis, corta a realidade dura, distinguindo a legalidade de ontem da legalidade de hoje, separando a validade do que se fez ontem e a invalidade do que se fez hoje, o útil de hoje e o útil de amanhã, a perda e a aquisição. O castigo dos que dormiram até o dia 'x' e o prêmio dos que permaneceram em ativa vigília até a data 'y'. (Batalha, 1988, 15)

### San Tiago Dantas,

Esta influência do tempo, consumido do direito pela inércia do titular, serve a uma das finalidades supremas da ordem jurídica, que é estabelecer a segurança das relações sociais. Como passou muito tempo sem modificar-se o atual estado de coisas, não é justo que se continue a expor as pessoas à insegurança que o direito de reclamar mantém sobre todos, como uma espada de Dâmocles. A prescrição assegura que, daqui em diante, o inseguro é seguro; quem podia reclamar não mais pode.

De modo que, o instituto da prescrição tem suas raízes numa das razões de ser da ordem jurídica: estabelecer a segurança nas relações sociais – fazer com que o homem possa saber com o que conta e com que não conta. (apud Barroso, 2001, 3-4)

Quanto à possibilidade de trazer fatos novos ao processo pela ampliação objetiva da demanda, a questão controversa pousa no art. 23 da LC 64/90, que apresenta a seguinte redação:

Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral. (Brasil, 1990)

Conforme exposto, o interesse público envolvido na demanda requer do juiz uma postura proativa na produção probatória, como bem assevera o inc. VI do art. 22 da LC 64/90. Nesse sentido, afirma Marcílio Nunes Medeiros:

Em realidade, o interesse público na manutenção da lisura do pleito, como cogita o art. 23 da LC nº 64/90, deve levar o juiz a exercer papel ativo na produção probatória, cabendo-lhe determinar, ainda que de ofício, como, aliás, autoriza expressamente o art. 22, inciso VI, da LC nº 64/90, a produção da prova destinada a esclarecer os fatos que são objeto da investigação e jamais proceder ao exame de fatos que não foram trazidos à sua apreciação, sob pena de violação ao devido processo legal. (Medeiros, 2017, 297)

Ao se fazer uma interpretação gramatical do texto constante do art. 23 da LC 64/90, poderia se entender que o legislador ordinário ofertou ao julgador um “cheque em branco” para que este possa julgar a partir de sua convicção. Não se limitando às peças constantes do processo e a partir de um conceito subjetivo de “fatos públicos e notórios” e “que preservem o interesse público de lisura eleitoral”, entendemos que tal método de interpretação não seria o mais adequado para o caso. Primeiro, porque o Direito Eleitoral não pode ser tratado “como um ponto fora da curva”, a norma jurídica deve ser interpretada a partir de uma relação integrada, conforme afirma Gunther Teubner:

Do ponto de vista da teoria autopoiesis, contudo, todos esses fenômenos representam simples ilustrações particulares e pontuais em face da natureza visceralmente circular da realidade do direito. É que o sistema jurídico, como todos os outros sistemas autopoieticos, não reflete senão a imagem de “uma incessante sucessão de correlações internas operadas numa rede fechada de elementos em permanente interação, cuja a estrutura sofre constantes mutações graças a

infinitas áreas e meta-áreas entrelaçadas em articulação estrutural.  
(Teubner, 1989, 23)

Segundo, o entendimento do TSE sobre a regra da estabilização da demanda é perfeitamente aplicada no Direito Eleitoral, conforme orienta diversos julgados.

Não podem ser tidos como prova nova o arquivo de mídia e as degravações juntadas aos autos após a citação e a apresentação de defesa pelos recorrentes, pois, embora em formato diverso do previsto na Resolução TSE nº 23.367, *o arquivo de mídia já constava no processo e acompanhou a inicial, razão pela qual não há que se falar em introdução de elemento novo que, eventualmente, pudesse importar em alteração do pedido ou da causa de pedir. Portanto, restou preservada a estabilização da demanda.* Preliminar rejeitada. (Brasil..., 2015a, grifos nossos)

*A tríplice identidade da demanda – partes, pedido e causa de pedir – não pode sofrer alteração em respeito ao princípio da estabilização da demanda.* (Brasil..., 2008, grifos nossos)

*5. Mostra-se despicienda a análise dos pedidos realizados de forma alternativa pelo embargado, porquanto, além, de violar o princípio da estabilização objetiva da demanda com grave comprometimento do devido processo legal, a falta de utilidade impõe seu não conhecimento.* (Brasil..., 2018a, grifos nossos)

Terceiro, o rol dos incisos do art. 22 da LC 64/90 que versam sobre prazo para a prática de atos é decadencial, estando o magistrado quando da produção de prova de ofício adstrito a tal prazo na forma dos incisos VI e VII. Findo o prazo para que se possa trazer novos elementos ao processo, estabiliza-se a demanda, restando o manejo de uma nova ação para o processamento dos objetos não demandados, conforme julgados da suprema corte eleitoral.

Ademais, dispõe o art. 22, VI, da LC nº 64/90 que “[...] o Corregedor procederá a todas as diligências que determinar, ex officio ou a requerimento das partes” e, nos termos do inciso VII do referido artigo, “[...] o Corregedor poderá ouvir terceiros, referidos pelas

partes, ou testemunhas, como conhecedores dos fatos e circunstâncias que possam influir na decisão do feito”.

Desse modo, infere-se dos dispositivos normativos citados que, no processo judicial eleitoral, o julgador, respeitada a causa de pedir para o efeito de estabilização da demanda eleitoral, tem amplos poderes instrutórios para determinar a produção de provas que entender cabíveis. (Brasil..., 2018b)

### *Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC)*

A AIRC, assim como a AIJE, tem seu processamento disciplinado pela lei das inelegibilidades, no caso da AIRC no art. 3º e seguintes. Questão controvertida que surge entre essas duas ações é saber se os fatos que constituem a causa de pedir da AIRC se referem somente aquelas pré-constituídas como ausência de condições de elegibilidade previstas da Constituição Federal, causas de inelegibilidade presentes na referida lei das inelegibilidades e inobservância de formalidade legal pertinente ao registro de candidatura; ou pode constituir objeto da predita ação fatos que possam ensejar o reconhecimento de causa de inelegibilidade por consequência da imposição de sanção, admitindo-se, assim, a alegação de abuso do poder nos autos da AIRC.

Entre aqueles que entendem que a AIRC se limita ao reconhecimento das causas pré-constituídas, impeditivas do registro de candidatura, encontram-se:

Roberto Moreira de Almeida,

Em nosso pensar, como o próprio nome da ação já deixa a antever, a AIRC se destina a impugnar, mediante petição fundamentada, pedido de registro de pessoas que, em tese, não preenchem os requisitos legais ou constitucionais para pleitear determinado cargo eletivo. Incumbe, destarte, à Justiça Eleitoral decidir, definitivamente, pela procedência ou improcedência do pedido contido nessa demanda e declarar se a pessoa pode ou não exercer o direito de ser votada (capacidade eleitoral passiva) em determinado pleito eletivo.

Em suma, a AIRC objetiva indeferir pedido de registro de candidato pela não presença de alguma condição de elegibilidade ou pela ocorrência de causa de inelegibilidade. (Almeida, 2017, 631)

Walber de Moura Agra,

A impugnação é a oposição à solicitação do registro eleitoral de determinado candidato em virtude da presunção de que ele não atende aos requisitos previamente exigidos. Seja em razão da falta das condições de elegibilidade, seja por incidência de alguma das causas de inelegibilidade, previstas no art. 14, §§3º e seguintes, da CF, e art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, ou, ainda, em virtude da inobservância dos requisitos atinentes ao registro de candidatura, a impugnação se materializa mediante ação de impugnação ao registro de candidatura (AIRC). (Agra, 2016, 124)

Entre aqueles que entendem de forma diversa pela possibilidade de reconhecimento do abuso de poder econômico e político por meio da AIRC, encontra-se Adriano Soares da Costa:

A AIJE apenas pode ser ajuizada contra candidato beneficiado por abuso de poder econômico, abuso de poder político, uso indevido dos meios de comunicação social etc., na forma do caput do art. 22 da LC n. 64/90. Se a ação deve ter, obrigatoriamente, como um dos sujeitos passivos, o candidato beneficiado pelo abuso de poder, além de quem lhe deu causa – se não foi apenas ele próprio, resta claro, de uma luminosidade solar, que não pode ser a AIJE proposta contra quem ainda não tenha sido indicado em convenção partidária e pedido de registro de sua candidatura, qualificando-se como pré-candidato oficial.

Por essa razão, com supedâneo em nosso direito positivo, entendo que a AIJE deve ser proposta contra fatos ilícitos ocorridos após o pedido de registro de candidatura, podendo ser manejada até a diplomação.

*Sendo assim, temos que advertir que o abuso de poder econômico ou abuso de poder político praticado antes do pedido de registro de candidatura, além daquelas inelegibilidades não reputadas constitucionais, devem ser atacadas pela ação de impugnação de registro*

*de candidatura, sob pena de preclusão. A AIRC é a ação própria, concebida pelo ordenamento jurídico, para fustigar os fatos geradores de inelegibilidade ocorridos antes do pedido de registro de candidatura, inclusive, e com maioria de razão, aqueles previstos pela Lei Complementar n. 64/90, de escalão infraconstitucional, mercê da possibilidade legal de sua preclusão.* (Costa, 2013, 304, grifos nossos)

A jurisprudência do TSE tem oscilado entre as compreensões citadas, conforme depreende-se:

RECURSO ESPECIAL. ARGUIÇÃO DE ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO. PRAZO DECADENCIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ART. 3 DA LC 74/90.

Em se tratando de alegação de abuso do poder político e econômico, que teria ocorrido em praça pública, a vista de todos, antes do registro, e mesmo da escolha dos candidatos a senador, a governador e a vice-governador, e fora de dúvida que, não tendo ela sido veiculada por meio de impugnação ao registro das respectivas candidaturas, verificou-se a decadência, razão pela qual outro não poderia ter sido o desfecho da representação serodidamente manifestada, senão a extinção do processo. (Brasil..., 1996)

RECURSO ESPECIAL RECEBIDO COMO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMIA PROCESSUAL E DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS A VIABILIZAR O RECONHECIMENTO DE PRÁTICA DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO, DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E DE CAPTAÇÃO ILEGAL DE SUFRÁGIO EM SEDE DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO (PRECEDENTE/TSE ACÓRDÃO 12.676, DE 18.6.96, REDATOR. DESIG. MIN. ILMAR GALVÃO): IMPROCEDÊNCIA.

I – Ultrapassado o entendimento adotado no precedente invocado pelo recorrente, dado que se firmou a jurisprudência deste Tribunal no sentido de admitir-se a ação de investigação judicial até a diplomação, não sendo a impugnação ao registro via própria para apurar eventual

abuso de poder (RO 593, julgado em 3.9.2002, rel. Min. Sálvio de Figueiredo). (Brasil..., 2002)

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÃO 2004. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. REJEIÇÃO DE CONTAS. APLICAÇÃO DA SÚMULA-TSE Nº 1. RECURSO PROVIDO.

I – Incabível o recebimento do recurso como ordinário, por tratar-se de eleição municipal. Além disso, em sede de registro de candidatura, não se apura abuso nem se declara inelegibilidade (RO nº 593/AC, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, sessão de 3.9.2002, e REspe nº 20.134/SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, sessão de 11.9.2002). (Brasil..., 2004)

Entendemos já pacificado o tema em destaque, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, no sentido da impossibilidade do reconhecimento de abuso de poder político e econômico via AIRC, mas nos filiamos à corrente albergada pelo mestre Adriano Soares da Costa, pelas razões que seguem:

1. A Lei Complementar 64/90 não impôs limites quanto ao objeto da demanda a ser processado via AIRC.

2. O art. 5º *caput* da referida lei afirma expressamente quanto a possibilidade do conhecimento via AIRC de matéria de fato. Caso o objeto da demanda via AIRC se limitasse ao mero reconhecimento do título condenatório para a produção dos efeitos da inelegibilidade e por via de consequência a perda do registro de candidatura ou do diploma, a matéria tratada seria unicamente de direito e não de fato.

3. Os artigos da lei das inelegibilidades, a que se referem a ação em comento, apresentam ampla dilação instrutória, condição que não coaduna com o simples reconhecimento da adequação do título condenatório a tipicidade da norma eleitoral para a produção dos efeitos da inelegibilidade.

4. Conhecer condutas abusivas praticadas por candidato, que possam ensejar no desequilíbrio da paridade de armas entre os candidatos e o consequente vício do resultado do pleito eleitoral, circunstância que requer ampla dilação probatória para conhecimento de matéria de fato, via processo sincrético como a AIJE,

excluindo-se para tal intento o rito ordinário, favorece ao réu em prejuízo do interesse público.

Ademais, a coexistência da possibilidade de múltiplas ações para o mesmo objeto, sem que haja o reconhecimento de litispendência, faz parte do processo eleitoral, onde serão julgadas em conjunto pela conexão, entendendo-se para tal fim o que foi exposto em AIJE quanto ao limite temporal para a propositura da ação e estabilização da demanda.

### *Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED)*

O RCED tem como causa de pedir jurídica a desconstituição do pronunciamento administrativo que homologou o resultado da eleição; portanto o RCED tem natureza jurídica de ação e não de recurso.

O RCED teve sua redação atual prescrita pela Lei 12.891/13, que alterou o caput do art. 262 do Código Eleitoral e revogou seus artigos, apresentando a seguinte redação: “Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade”. A redação antiga gerou muitas polêmicas, principalmente quanto ao inc. IV, na forma que segue:

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos seguintes casos:

IV – concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Esse dispositivo era comumente manejado para rediscutir ação de abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio manejado em AIJE. O TSE, no julgamento do RCED nº 884/PI em controle incidental de constitucionalidade, declarou o citado inciso inconstitucional. Na ocasião, o tribunal entendeu incompatível a primeira parte do inciso IV do art. 262, do Código Eleitoral com o disposto no art. 14, § 10 da CF/88, pois ambos os dispositivos previam como causa de pedir: a corrupção, a fraude e o abuso do poder econômico. No entendimento do TSE, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) seria o único meio adequado para

impugnar mandato já reconhecido pela Justiça Eleitoral com fundamento em abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

A atual redação do art. 262 do Código Eleitoral não deixa dúvida sobre o objeto da demanda manejado em sede de RCED, são:

1. *Inelegibilidade superveniente* – É aquela que advém de entre a data de registro de candidatura e a data da eleição.

Exemplo comum dessa possibilidade é o julgamento da prestação de contas de gestão pelo Tribunal de Contas do candidato rejeitando-as, na forma da alínea “g”, inc. I, art. 1º da LC 64/90, quando ocorrer no citado interstício temporal. Deve-se salientar que tal situação não ocorre no julgamento das contas de gestão do candidato que esteja na condição de chefe do Poder Executivo, pois segundo o entendimento do STF nos Recursos Extraordinários 729.744 e 848.826, julgados em 2015 que, ao interpretar o art. 71 da Constituição Federal, entendeu que a competência do Tribunal de Contas para julgamento de contas de gestão ocorre em razão do cargo e não em razão da matéria, portanto, no entender da suprema corte de justiça, quando o chefe do Poder Executivo ordena despesa, o Tribunal de Contas emite, tão somente, parecer prévio, sendo competente para julgamento o Poder Legislativo.

2. *Ausência de condição de elegibilidade ou inelegibilidade de natureza constitucional* – As condições de elegibilidade se referem a requisitos intrínsecos e extrínsecos para que se possa pleitear o cargo em disputa. Tais requisitos estão espalhados no texto constitucional como nos art. 14, §§ 3 e 7; o §8 do art. 14, que estabelece condições especiais para que o militar possa ser candidato; e o art. 12, § 3. Outras hipóteses de ausência de condições de elegibilidade ocorrem pela perda ou suspensão dos direitos políticos presentes no art. 15 da Constituição Federal.

Nas causas de inelegibilidade, a pessoa detém condições para se candidatar, mas por expressa disposição legal tal condição apresenta restrição; podemos citar como exemplo os §§ 4 e 7 do art. 14 da Constituição Federal.

Diferente das causas de inelegibilidade infraconstitucionais, a ausência de condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidades não precluem. Portanto, caso as condições citadas não forem apontadas em sede de AIRC no prazo estipulado no art. 3º da LC 64/90, deverem ser levadas a juízo em sede de RCED.

Em todos esses casos, a causa de pedir é ausência da causa de elegibilidade ou a condição que gerou a inelegibilidade.

#### *Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)*

A AIME está disciplinada no art. 14, § 10 da Constituição Federal, com a seguinte redação: “§ 10 – O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

A AIME visa atacar diretamente o mandato obtido por um candidato eleito, em face da ocorrência de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, podendo ser intentado até quinze dias após a obtenção do diploma e visa tutelar; no dizer de José Jairo Gomes:

Seu objetivo é tutelar a cidadania, a lisura e o equilíbrio do pleito, a legitimidade da representação política, enfim, o direito difuso de que os mandatos eletivos apenas sejam exercidos por quem os tenha alcançado de forma lícita, sem o emprego de práticas tão censuráveis quanto nocivas como são o abuso de poder, a corrupção e a fraude. (Gomes, 2008, 727)

A jurisprudência do TSE sempre foi no sentido de adotar uma interpretação restritiva para a propositura da AIME. Portanto, exclui-se da possibilidade de discussão por meio de AIME abuso de poder político ou de autoridade, admitindo-se, entretanto, quando ocorrer, em conjunto, o abuso de poder político e econômico entrelaçado. Esse entrelaçamento ocorre quando houver o abuso de poder político que tenha impacto econômico, como, por exemplo, quando há desvio dinheiro público para beneficiar eleitor em troca ou promessa de voto, conforme depreende-se dos julgados.

ELEIÇÃO 2012. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. PREFEITO. ABUSO DO PODER POLÍTICO COM VIÉS ECONÔMICO. SUSPENSÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE BEM PÚBLICO. OBRAS PÚBLICAS. ATOS DE MERA GESTÃO. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

Atos de abuso do poder político são aptos para fundamentar a ação de impugnação de mandato eletivo, desde que configuradores, também, do abuso de poder econômico. Precedente. (Brasil..., 2014)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO ENTRELACADO COM ABUSO DE PODER POLÍTICO. AIME. POSSIBILIDADE. CORRUPÇÃO. POTENCIALIDADE. COMPROVAÇÃO. SÚMULAS Nos 7/STJ E 279/STF. NÃO PROVIMENTO.

3. O abuso de poder econômico entrelaçado com o abuso de poder político pode ser objeto de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), porquanto abusa do poder econômico o candidato que depende recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desbordamento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral. (Brasil..., 2010b)

No caso da AIME, a questão que se coloca são duas: a primeira é o manejo entre esta e a RCED, já que as duas tem por escopo desconstituir o diploma do candidato eleito; e a segunda ocorre entre a AIME a AIJE, já que estas podem versar sobre o mesmo objeto.

Quanto a AIME e o RCED, não há que se falar em pontos de convergência sobre a causa de pedir jurídica, posto que ambas apresentam causa de pedir distintas, já que a AIME trata de matéria de fato, enquanto a RCED reverbera, apenas, matéria de direito.

No que se refere a identidade entre a AIJE e a AIME, podemos observar pontos de convergência entre a causa de pedir jurídica e, principalmente, no que se refere a causa de pedir fática, conforme se observa:

§ 10 – O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de **abuso do poder econômico**, corrupção ou fraude. (Brasil, 1988)

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar 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 de partido político, obedecido o seguinte rito. (Brasil, 1990)

Como ambas as ações tratam de matéria de fato, com a possibilidade do entrelaçamento das causas de pedir jurídicas em matéria de fato para a propositura da AIME, e conforme se observa na praxe de campanhas eleitorais o uso abusivo de recursos financeiros em toda a campanha, ocorre a possibilidade, já no transcurso de uma AIJE e após o resultado da eleição, de que venha a se propor uma AIME sobre os mesmos fatos perquiridos na AIJE. Como não ocorre litispendência e coisa julgada (em regra) entre essas ações, e a depender do trâmite em que se encontra a AIJE no momento da propositura da AIME, podem ocorrer muitas variantes no julgamento pela suprema corte eleitoral (onde normalmente se finda ação), principalmente quando do trânsito em julgado da AIJE no momento da distribuição da AIME no TSE, que podem ensejar resultados diversos em consequência da:

1. Possibilidade de relatores diversos nos processos de AIJE e AIME sobre os mesmos fatos, pois a regra do art. 96-B da lei 9.504/07 não alcança a ação transitada em julgado.

2. Mudança na composição da corte, podendo haver novos olhares sobre os mesmos fatos

3. mudança no entendimento das consequências jurídicas sob os fatos objetos das referidas ações, posto que a corte julgou a partir de um entendimento firmado a época do primeiro julgamento, podendo a corte ter revisto seu entendimento e aplicá-lo por ocasião do segundo julgamento.

A identidade da causa de pedir está entre as ações eleitorais mais tormentosas em Direito Eleitoral. Talvez fosse melhor a possibilidade da existência de uma ação atípica no lugar de várias ações típicas, que teria como *causa petendi* a infringência aos bens protegidos pela norma especial.

Possivelmente tais questões ainda manterão vivas as discussões na seara eleitoral, matéria-prima de grande vulto para aqueles que se proponham a enveredar pelas teses jurídicas da ciência do Direito.

## Referências

- AGRA, W. M. (2016). *Manual prático de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum.
- ALMEIDA, R. M. (2017). *Curso de Direito Eleitoral*. Salvador: JusPodivm.
- BATALHA, W. S. C. (1988). *Direito intertemporal*. Rio de Janeiro: Forense.
- BRASIL. (1875). *Lei do Terço*. Disponível em: [<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227298>]. Acesso em 21 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1965a). Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05/07/1965. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)]. Acesso em 14 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1965b). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19/07/1965, p. 6746. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm)]. Acesso em 17 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21/05/1990, p. 9591. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)]. Acesso em 1º maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1993). Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21/05/1993, p. 6845. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)]. Acesso em 3 abr. 2017.
- \_\_\_\_\_. (1997a). Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11/09/1997, p. 20158. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9494.htm)]. Acesso em 8 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1997b). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01/10/1997, p. 21801. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)]. Acesso em 5 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05/05/2000, p. 1. Disponível

- em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)]. Acesso em 8 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2015). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17/03/2015, p. 1. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)]. Acesso em 25 out. 2017.
- BRASIL.** Superior Tribunal de Justiça (2010). AgRg no Recurso Especial nº 1.103.993 – SP (2008/0247308-8). Rel.: Min. Luiz Fux. Julgado em 09/11/2010, DJE 23/11/2010. Disponível em: [<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17635163/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1103993-sp-2008-0247308-8/inteiro-teor-17672399>]. Acesso em 12 jun. 2018.
- BRASIL.** Superior Tribunal de Justiça. (2009). Recurso Especial nº 500.182 – RJ (2003/0012052-2). Rel.: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 03/09/2009, DJE 21/09/2009. Disponível em: [<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6259873/recurso-especial-resp-500182-rj-2003-0012052-2/inteiro-teor-12385668>]. Acesso em 12 jun. 2018.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. (1996). Recurso Especial Eleitoral nº 12676 – Goiânia – GO. Rel.: Min. José Bonifácio Diniz de Andrada. Rel. des.: Min. Ilmar Nascimento Galvão. DJE 16/08/1996. Disponível em: [<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/137955063/recurso-especial-eleitoral-respe-12676-go>]. Acesso em 17 março 2019.
- \_\_\_\_\_. (2002). Recurso Especial Eleitoral nº 20134 – São Paulo – SP. Rel.: Min. José Paulo Sepúlveda Pertence. Acórdão 10/09/2002, Publicado em Sessão em 11/09/2002. Disponível em: [<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2046145/recurso-especial-eleitoral-respe-20134-sp>]. Acesso em 17 março 2019.
- \_\_\_\_\_. (2004). Recurso Especial Eleitoral nº 21709 – Britânia – GO. Rel.: Min. Francisco Peçanha Martins. Publicado em Sessão em 12/08/2004. Disponível em: [<http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT578634359&sectionServer=TSE&docIndexString=14>]. Acesso em 17 março 2019.
- \_\_\_\_\_. (2008). Recurso Especial Eleitoral 32192 – GO. Rel.: Min. Eros Roberto Grau. Publicado em Sessão em 12/11/2008. Julgado em 12/11/2008. Disponível em: [<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14634143/recurso-especial-eleitoral-respe-32192-go-tse>]. Acesso em 14 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2010a) Agravo de Instrumento nº 12.099/SC. Decisão Monocrática de 29/11/2010. Rel.: Min. Ricardo Lewandowski. DJE 06/12/2010. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/acompanhamento-processual-push>]. Acesso em 4 maio 2018.

- \_\_\_\_\_. (2010b). Agravo de Instrumento nº 11708. Rel.: Min. Felix Fischer. DJE 15/04/2010, n. 70, p. 18-19. Disponível em: [<http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJT801576766&sectionServer=TSE&docIndexString=0>]. Acesso em 17 março 2018.
- \_\_\_\_\_. (2010c). Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35.740 – Teresina – PI. Rel.: Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior. Acórdão de 16/06/2010, DJE 06/08/2010. Disponível em: [<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16794690/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-35740-pi/inteiro-teor-103580231>]. Acesso em 12 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2014). Recurso Especial Eleitoral nº 357-74.2012.6.02.0040 – Classe 32 – Delmiro Gouveia – Alagoas. Rel.: Min. Gilmar Ferreira Mendes. Acórdão 03/09/2014, DJE 20/10/2014, n. 197, p. 12.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Recurso Especial Eleitoral nº 179-16.2012.6.02.0044 – Classe 32 – Campo Grande – Alagoas.. Rel.: Min. Henrique Neves da Silva. DJE 16/04/2015. Disponível em: [<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/301074991/recurso-especial-eleitoral-respe-1791620126020044-campo-grande-al-211922014/inteiro-teor-301075001>]. Acesso em 14 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2015b). Recurso Ordinário nº 464.429/MG. Decisão Monocrática de 8/6/2015. Rel.: Min. Gilmar Mendes. DJE 24/06/2015. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/acompanhamento-processual-push>]. Acesso em 4 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2015c). Recurso Especial Eleitoral nº 68.254/MG. Decisão Monocrática de 14/10/2015. Rel.: Min. Dias Toffoli. DJE 26/10/2015. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/acompanhamento-processual-push>]. Acesso em 4 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018a). Embargos de Declaração na Representação nº 293-05.2016.6.00.0000 – Classe 42 – Brasília – Distrito Federal. Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Acórdão 08/03/2018, DJE 21/03/2018, n. 56, p. 18. Disponível em: [<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/565994613/embargos-de-declaracao-em-representacao-rp-29305-brasilia-df/inteiro-teor-565994622?ref=juris-tabs#>]. Acesso em 14 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Agravo de Instrumento nº 1111-40.2016.6.26.0094 – São Paulo (94ª Zona Eleitoral – Piraju). Rel.: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. DJE 12/04/2018. Disponível em [<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/565996343/agravo-de-instrumento-ai-11114020166260094-piraju-sp-6902018/inteiro-teor-565996351>]. Acesso em 14 maio 2018.
- CORDEIRO, R. S. (1997). Prescrição administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, n. 207, p. 105-120.

- BUENO, C. S. (2014). *Curso sistematizado de Direito Processual Civil: teoria geral de Direito Processual Civil*. 8. ed. São Paulo: Saraiva. vol. 1.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Manual de Direito Processual Civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- CINTRA, A. C. A. *et al.* (2015). *Teoria geral do processo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros.
- COSTA, A. S. (2001). A petição inicial da ação de impugnação de registro de candidato: o problema da causa de pedir. *Resenha Eleitoral*, vol. 8, n. 1. Disponível em: [[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-peticao-inicial-da-acao-de-impugnacao-de-registro-de-candidato-o-problema-da-causa-de-pedir/indexfcba.html?no\\_cache=1&cHash=956dcd0e5623b09fcf1264e40b0976a0](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-peticao-inicial-da-acao-de-impugnacao-de-registro-de-candidato-o-problema-da-causa-de-pedir/indexfcba.html?no_cache=1&cHash=956dcd0e5623b09fcf1264e40b0976a0)]. Acesso em 18 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Instituições de Direito Eleitoral*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- BARROSO, L. R. (2001). A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei 9.873/99. *Revista Diálogo Jurídico*, vol.1, n. 4, p. 1-26.
- DINAMARCO, C. R. (2001). *Instituições do Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros.
- DONIZETTI, E. *Curso didático de Direito Processual Civil*. 20. ed. São Paulo: Atlas.
- DUARTE, B. H. JUNIOR, Z. D. O. (2012). *Princípios do Processo Civil: noções fundamentais*. São Paulo: Método.
- FILHO, V. G. (2010). *Direito Processual Civil brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Saraiva. vol. 1.
- GOMES, J. J. (2008). *Direito Eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas.
- GONÇALVES, M. V. R. (2016). *Direito Processual Civil esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva.
- GRESTA, R. M. (2016). O problema da identidade entre ações eleitorais: da litispendência e da coisa julgada à ação temática eleitoral. *Revista Ballot*, vol. 2, n. 1, p. 286-312. Disponível em: [<https://doi.org/10.12957/ballot.2016.25581>]. Acesso em 24 abr. 2018.
- JUNIOR, H. T. (2017). *Curso de Direito Processual Civil*. 58. ed. Rio de Janeiro: Forense. vol. 1.
- JUNIOR, H. T. *et al.* (2015). *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. Rio de Janeiro: Forense.
- JUNIOR, O. C. (2012). O controle jurisdicional do processo político no Brasil. *Paraná Eleitoral*, vol. 1, n. 2, p. 183-193. Disponível em: [<http://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42741/25899>]. Acesso em 21 fev. 2018.
- MANCUSO, R. C. (2013). *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MARINONI, L. G. *et al.* (2017). *Curso de Processo Civil: tutelas de direito mediante procedimento comum*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. vol. 2.

- MARQUES, V. S. (2010). *Ação de impugnação de registro de candidatura e sua causa de pedir*. Disponível em: [<https://jus.com.br/artigos/17568/acao-de-impugnacao-de-registro-de-candidatura-e-sua-causa-de-pedir>]. Acesso em 18 maio 2018.
- MEDEIROS, M. N. (2017). *Legislação eleitoral: comentada e anotada* artigo por artigo. Salvador: JusPodivm.
- MEDINA, J. M. G. (2017). *Curso de Direito Processual Civil moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MOREIRA, J. C. B. (2012). *O novo processo civil brasileiro: exposição sistematizada do procedimento*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- PEREIRA, L. F. C. (2015). Ações eleitorais: atualidades sobre conexão, continência, litispendência e coisa julgada. *Revista Ballot*, vol. 1, n. 2, p. 251-279. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/22138>]. Acesso em 16 maio 2018.
- TAVARES, A. R. *et al.* (2016). *O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum.
- TEUBNER, G. (1989). *O Direito como um sistema autopoietico*. Tradução e prefácio de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral. (2018). *Estatística processual*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/transparencia/estatistica-processual/estatistica-processual>]. Acesso em 19 fev. 2018.
- TUCCI, J. R. C. (2001). *A causa petendi no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ZAVASCKI, T. A. (2005). *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: [<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/48114>]. Acesso em 28 mar. 2018.



# A propaganda eleitoral extemporânea no estado do Pará

**Marco Aurélio de Jesus Mendes**

## Resumo

Este artigo pretende mapear as representações contra as propagandas eleitorais extemporâneas interpostas perante o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Pará, no período eleitoral de 2010. Nosso objetivo foi diagnosticar o total de ações interpostas, identificar os sujeitos ativos e passivos das representações, o tipo de propaganda irregular e o quantitativo de candidatos à reeleição envolvidos em irregularidades. Desenvolvemos dois tipos de pesquisa, uma qualitativa e outra quantitativa. A primeira foi feita por estudos de livros, documentos, textos e levantamento bibliográfico; e a segunda, por levantamento de dados e informações para construção de tabelas e gráficos. Fez-se uma revisão literária dos estudos sobre eleições e uma pesquisa no site do TRE/Pará. Os resultados alcançados identificaram os principais meios de utilização de propagandas irregulares: a televisão, o rádio e os outdoors. Também identificou-se 215 ações judiciais por propaganda extemporâneas, e encontrou-se 275 representações de propagandas irregulares em cinco municípios. Podemos concluir que as propagandas extemporâneas ocorrem intensamente, utilizam alguns instrumentos para sua viabilização, com mesmo grau de intensidade na capital e no interior.

**Palavras-chave:** propaganda eleitoral; irregularidade; representações; eleições 2010; Pará.

## Abstract

This article aims to map the representations against the extemporaneous electoral advertisements filed before the Regional Electoral Tribunal of Para during the electoral

---

## Sobre o autor

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (Unama). Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá. É advogado militante criminal. Foi advogado da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos e do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca) de Belém. Foi professor de Direito da Execução Penal, na Unama, e de Crimes contra a Administração Pública e Improbidade Administrativa, do curso de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Ideal/Faci, em Belém. É professor cadastrado do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (Iesp) desde 1998. Possui experiência na área de Educação, com ênfase em avaliação da aprendizagem, atuando principalmente no tema de Direitos Humanos, Formação Acadêmica de Agentes de Segurança Pública e Responsabilidade Penal. E-mail: marcoj Mendes@hotmail.com

period of 2010. Our objective was to diagnose the total of interposed actions, and to identify the active and passive subjects of the representations, the type of irregular advertising and the number of candidates who wanted to be reelected and were involved in the irregularities. Two types of research were developed: a qualitative and a quantitative. The first was carried out by studying books, documents, texts and bibliographic surveys, and the second through collecting data and information to elaborate tables and graphs. A literature review was carried out with studies on elections and a search on the website of the Regional Electoral Tribunal of Pará was conducted. The results found identified the main means of using irregular advertisements: television, radio and billboards. A total of 216 judicial actions were also identified for extemporaneous advertisements, and 275 representations of irregular advertisements were found in 05 municipalities. It can be concluded that extemporaneous advertisements occur intensely, using some instruments for its viabilization with the same degree of intensity in the capital and in the country side.

**Keywords:** electoral advertisements; irregularity; representations; elections 2010; Pará.

Artigo recebido em 15 de junho de 2018; aceito para publicação em 18 de setembro de 2018.

## Introdução

O tema propaganda eleitoral extemporânea é constantemente debatido entre os operadores do Direito, juízes, membros do Ministério Público (MP), advogados, bem como pelos candidatos, agremiações partidárias e profissionais do marketing, sobretudo no período eleitoral.

A utilização dos mecanismos de propaganda eleitoral pode ter papel decisivo na escolha do candidato pelo eleitor. Nas palavras de Olivar Coneglian (2010), utiliza-se a propaganda com o objetivo de ofertar um produto, tendo como finalidade convencer as pessoas a aceitar e comprar tal produto. A propaganda é uma espécie da publicidade, porém com diferentes objetivos. Na publicidade o fato deve ser tornado público; ao passo que na propaganda o objetivo é a aceitação do produto pelo público.

Ainda segundo o autor (Coneglian, 2010), pode-se afirmar que o termo *publicidade política* abrange: propaganda eleitoral, propaganda política (partidárias e não partidárias) e comunicação institucional (por força legal, convocatória e de propaganda).

Esta pesquisa teve por escopo analisar as propagandas eleitorais extemporâneas, cujo objetivo final é a conquista do voto do eleitor, e diagnosticar as irregularidades, fazendo o mapeamento de denúncias perante o Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA), no decorrer das eleições de 2010. Buscou-se identificar o total de ações interpostas, os sujeitos ativos e passivos das representações, o tipo de propaganda irregular e o quantitativo de candidatos à reeleição envolvidos em irregularidades.

Dessa forma, num primeiro momento, a análise recaiu sobre os atores envolvidos na disputa eleitoral, a fim de verificar: quem mais denunciou o uso de propagandas contrárias à legislação vigente na época, isto é, se foram coligações, partidos isolados, os próprios candidatos ou se foi o Ministério Público Eleitoral quem assumiu o papel preponderante de fiscalizador e denunciante; e quais as agremiações partidárias, coligações e candidatos que, em busca pelo voto do eleitor, fizeram uso de propagandas proibidas.

Após essa investigação, buscou-se identificar quais mecanismos de propaganda eleitoral utilizados por candidatos a governador, vice-governador, senador, deputado federal e deputado estadual foram objetos de apreciação judicial durante as eleições 2010 no estado do Pará. E, por fim, pretendeu-se visualizar se o denunciado por propaganda irregular detinha o poder da máquina estatal ou se buscava eleger-se pela primeira vez, ou seja, quantos dos candidatos envolvidos nas irregularidades ora em foco tentavam a reeleição.

## **Sobre propaganda eleitoral e eleições**

Há dois tipos de propaganda irregular. A subliminar ou invisível, que pode ser utilizada para autopromoção das candidaturas por meios escusos e são caracterizadas por um conjunto de fatores explorados através de imagens, fotografias e o alcance da divulgação (Barros, 2016). A propaganda eleitoral extemporânea, que pode ser vista também como uma característica do abuso do poder econômico. Este, quando usado, tem como finalidade desestruturar o ringue eleitoral, proporcionando a esta propaganda poder de fogo para alcançar o equilíbrio entre os candidatos (Barros, 2014).

A legislação eleitoral 9.504/97 (Brasil, 1997) previu algumas formas de combater a propaganda irregular. Utilizou-se do princípio da coercibilidade, encaixada no poder de polícia, que faz a

notificação ao candidato ou partido, sem prejuízo da representação (Barros, 2014).

Ademais, destaca Felipe B. Albuquerque (*Apud* Matos, 2017, 74), o tempo de propaganda gratuito deve ser feito de forma legal, não se admitindo meios escusos, justamente pelo instrumento de comunicação utilizado, que é público, pois tem finalidade específica: a informação. Mesmo considerando que a propaganda não se resume ao horário eleitoral gratuito, ainda sim deve haver um mínimo de respeito à legislação.

Para André Ramos, o uso da propaganda irregular é mensurado por alguns princípios que norteiam o padrão ético e normativo da disputa eleitoral. O princípio da igualdade é o basilar para demonstrar equilíbrio entre as forças eleitorais; desse modo, a utilização da propaganda extemporânea fere de morte esse princípio (*Apud* Matos, 2017, 70).

Estão presentes alguns requisitos na propaganda antecipada, como divulgação antes do tempo permitido, se referir ao processo eleitoral, exibir suas qualidades próprias e pedir votos, dispensa-se que essas possibilidades ocorram ao mesmo tempo, por isso, mesmo não pedindo votos, está caracterizada, segundo Rodrigo Moreira, a propaganda irregular (*Apud* Matos, 2017, 74).

A regulamentação permite que a propaganda eleitoral comece três meses antes das eleições, incluindo o uso da internet. Antes desse prazo haverá convenção partidária para escolha dos candidatos, ficando vedado o uso de rádio, televisão, internet e outdoor (Ferreira, 2012).

A Lei 12.034/2009 trouxe uma inovação. No período trimestral que antecede o pleito eleitoral, está vedada a presença dos candidatos na inauguração de obras públicas, ainda que não seja agente público, com o risco de ser cassada a candidatura. Essa conduta pode ficar caracterizada como abuso do poder político e abuso do poder econômico (Sabino, 2016).

## **Procedimentos metodológicos da pesquisa**

Levantou-se dados junto ao sistema informatizado do TRE/PA. De posse dessas informações, separou-se as variáveis para a avaliação das análises. Contudo, nesse levantamento de dados, estabeleceu-se uma faixa de tempo, observada na pesquisa, no período concentrado de 2010. De acordo com a escolha desse ano eleitoral,

considerou-se diversas variáveis, em função de tratar-se de uma eleição majoritária e proporcional.

As variáveis para adotar o método foram encontradas na razão das irregularidades praticadas com meios de propaganda do tipo programas de televisão, rádio e outdoors (os mais utilizados por candidatos e coligações), e em propaganda irregular do tipo internet, jornal, pintura e debate político.

A partir desse levantamento, foi possível estabelecer um parâmetro comparativo entre as variáveis, que, somadas, possibilitaram um diagnóstico das irregularidades de propaganda do quadro eleitoral daquele ano e uma compreensão das principais irregularidades cometidas por candidatos e coligações. Assim, os dados permitiram visualizar quem acionou os caminhos judiciais contra as irregularidades da propaganda eleitoral.

A análise se concentrou em critérios quantitativos na pesquisa. Foi preciso organizar e separar os tipos da coleta de dados para construção de um método relatorial, de modo que essas informações possibilitaram descrever as irregularidades contidas na propaganda eleitoral extemporânea, objeto deste artigo.

Para uma análise de dados segura, tratou-se de verificar se as irregularidades de propaganda eleitoral extemporânea foram devidamente acionadas por ações judiciais, razão pela qual se constatou 216 ações judiciais interpostas perante o TRE/PA.

A pesquisa apresenta seus recortes. Na verificação das irregularidades de propaganda extemporânea não foi possível constatar os resultados das ações judiciais contra elas, limitação em razão da inacessibilidade do sistema informatizado, que não demonstra os resultados das ações judiciais, o que demandaria exaustivo tempo e poderia perder de vista o objeto da pesquisa.

Apresentamos as variáveis, em gráficos e tabelas, que puderam revelar um mapa em cores sobre o percentual dos representantes e dos representados das ações judiciais. O recurso visual de gráficos e tabelas é um mecanismo muito importante utilizado para confrontar os dados e oferecer com maior clareza e segurança a correspondência entre a pesquisa e o seu resultado.

O gráfico traz informações em percentual sobre as irregularidades cometidas por candidatos e coligações, objetivando cristalizar a comprovação matemática, primeiramente em número, depois em porcentagem.

A pesquisa sobre as irregularidades das propagandas eleitorais nas eleições de 2010 compreendeu municípios do Pará. Diagnosticou 275 representações contra irregularidades em cinco municípios.

## **Da Lei das Eleições**

O princípio geral é o da liberdade de propaganda, desde que obedecidos os preceitos da legislação eleitoral. Se obedecidos, não poderá haver à propaganda imposição de multa e nem cerceamento sob a alegação de exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, nos termos do artigo 40 da Lei 9.504/97 (Brasil, 1997).

As estratégias para captar votos não se restringem apenas a um meio de comunicação. Com a evolução de estratégias, os candidatos passaram a fazer uso de todos os meios tecnológicos para alcançar o eleitor, tais como: televisão, rádio, outdoor, redes sociais (Facebook, Twitter, Instagram etc.), dentre outros.

O uso dessas estratégias tornou-se rotineiro, adotado por praticamente todos os candidatos, na medida dos recursos disponíveis para os gastos de campanha. Porém, deve estar de acordo com a lei, sob pena de o candidato ser penalizado.

A Lei 9.504/97, chamada de Lei das Eleições, consiste no instrumento legal responsável por regulamentar diversos aspectos pertinentes ao processo eleitoral brasileiro. Dentre os assuntos tratados, encontra-se aquele que talvez possua maior importância na disputa pelo voto do eleitor, qual seja, as regras relativas à propaganda eleitoral.

Especificamente sobre o tema em análise, as normas eleitorais determinam a conduta do candidato e do partido, sendo um verdadeiro código de ética no tocante à propaganda, compreendendo os seguintes aspectos:

- a) Pesquisas pré-eleitorais;
- b) Propaganda interpartidária;
- c) Regras gerais para a propaganda eleitoral;
- d) Propaganda eleitoral por veículo de divulgação;
- e) Propaganda eleitoral na internet;
- f) Propaganda eleitoral pelo rádio e pela televisão;
- g) Direito de resposta;
- h) Permissões e vedações à propaganda eleitoral no dia da eleição.

O candidato a cargo eletivo ao Poder Legislativo ou Executivo, no âmbito federal, estadual ou municipal, cidadão com capacidade para ser votado, entra em uma arena de disputa bastante competitiva. Sobre o assunto, *Olivar Coneglian (2010)* assevera que o contexto de uma campanha político partidária é composto por múltiplos fatores que viabilizam a concorrência ao pleito eleitoral, ente eles estão: reuniões partidárias, arrecadação de recursos, planejamento de viagens e visitas, e a mais importante, a propaganda eleitoral.

A disputa é acirrada, pois a lista de candidatos é extensa face à quantidade de cargos disponíveis. Por exemplo, em 2010, ano objeto desta pesquisa, houve 822 pedidos de registro de candidaturas no estado do Pará, dentre os quais: cinco para o cargo de governador, 11 para Senador, 180 para deputado federal e 680 para deputado estadual.

Considerando a concorrência do pleito eleitoral de 2010, fez-se o seguinte questionamento: como se dá o comportamento desses candidatos na luta pelo voto diante da legislação eleitoral?

Diante da vontade de se eleger e da rigidez das regras impostas aos candidatos, ocorrem episódios que levam à violação das normas e, conseqüentemente, à denúncia de alguns candidatos e/ou agremiações partidárias perante a Justiça Eleitoral. No que concerne à legitimação ativa para ingressar com representação por propaganda eleitoral irregular, há de se observar o artigo 96 da Lei das Eleições:

Artigo 96. Salvo disposições específicas em contrário desta lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato e devem dirigir-se:

I – aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais;

II – aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;

III – ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial. (Brasil, 1997)

Segundo Botallo *et al.* (2010), o Ministério Público Eleitoral possui diversas atribuições, notadamente previstas nos artigos 127, caput e 129, inciso II da Constituição Federal, apesar de não haver previsão na legislação eleitoral de tais atribuições. Portanto, o órgão ministerial não está excluído de tais encargos.

E o cidadão? Quer dizer que uma pessoa comum do povo está impedida de denunciar uma propaganda irregular? Não. Qualquer pessoa, ao tomar conhecimento de alguma irregularidade pode denunciar às autoridades competentes, inclusive por meio de denúncia anônima, pois o legislador pretendeu regulamentar aqueles com legitimidade para ingressar com a ação na justiça.

Destarte, o judiciário é um poder que age somente mediante provocação, os atores políticos são extremamente importantes no processo de fiscalização, bem como o Ministério Público e a sociedade em geral. No decorrer deste artigo analisa-se o banco de dados do TRE/PA referente às representações por propaganda eleitoral irregular, a fim de identificar as infrações mais frequentes nas eleições 2010 no estado do Pará.

## Das representações por propaganda eleitoral

### *Dos representantes e representados*

Conforme os dados extraídos da Tabela 1, das 275 representações por propagandas irregulares interpostas durante o processo eleitoral de 2010 no estado do Pará, apenas 22% foram impulsionadas pelo Ministério Público Eleitoral, ou seja, 60.

**Tabela 1** – Categorias de representações e representados

<b>Representantes</b>	<b>Nº de ações</b>
Candidato	16
Coligação	113
Coligação/candidato	75
MP	60
Partido	11
Total	275

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

A grande maioria das ações, 88%, foi objeto de apreciação judicial após iniciativa dos próprios candidatos e/ou das agremiações partidárias, o que reforça a tese de que, numa disputa eleitoral, a fiscalização horizontal é preponderante.

Em que pese as campanhas preventivas para esclarecer os interessados e a população em geral sobre condutas permitidas e proibidas pela legislação no que tange à propaganda eleitoral, bem como as fiscalizações realizadas pelo Tribunal Regional Eleitoral e Ministério Público, são os candidatos e/ou os partidos/coligações quem mais atuam no controle dos atos irregulares praticados por seus rivais.

Conforme se depreende, 88% das representações foram interpostas por candidatos, partidos/coligações, 215 ações, e 188 foram de iniciativa de coligações. Isso demonstra que os partidos coligados possuem melhores condições para mobilizar uma campanha eleitoral, inclusive no que diz respeito à fiscalização dos concorrentes e ao pagamento de despesas relativas a serviços advocatícios etc.

Quanto aos denunciados, analisando-se a Tabela 2, percebe-se que 161 ações, 58%, foram interpostas contra coligações, das quais 56 foi litisconsorte no polo passivo.

**Tabela 2** – Categorias de representação dos denunciados

<b>Representados</b>	<b>Nº de ações</b>
Candidato	54
Candidato/comércio	1
Candidato/jornal	1
Candidato/partido	4
Candidato/rádio	2
Coligação	105
Coligação/candidato	55
Coligação/candidato/jornal	1
Ibope	1
Ibope/jornal	1
Jornal	3
Partido	10

[continua na próxima página]

<b>Representados</b>	<b>Nº de ações</b>
Partido/candidato	9
Partido/candidato/comércio	1
Partido/candidato/governo do estado	1
Rádio	16
Televisão	10
Total	275

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

A visualização de litisconsorte, principalmente no polo passivo da ação, revela-se importante ao mostrar que os representantes partem da estratégia política de arrolar o maior número de pessoas (físicas e/ou jurídicas) possível, conforme o caso concreto, com o intuito, por exemplo, de punir todos os eventuais envolvidos nas práticas irregulares e de garantir que eventual penalidade pecuniária (arbitrada pela Justiça) seja paga ou, quem sabe, apenas conturbar as campanhas adversárias.

Os 42% restantes foram representações apresentadas em desfavor de candidatos – do total de 63 ações, oito tiveram litisconsorte passivo –; em desfavor de empresa responsável por pesquisas eleitorais, duas, sendo uma com litisconsorte passivo; de mídia impressa, quatro, sendo uma com litisconsorte passivo; de partidos, 22, dentre as quais 12 possuíam litisconsorte passivo; de rádios, 16, e emisoras de televisão, 10.

### *Das irregularidades*

Após analisar o banco de dados do TRE/PA, no que diz respeito às representações por propaganda extemporânea, foi possível identificar os tipos de irregularidades denunciadas formalmente perante a Justiça Eleitoral durante as eleições 2010.

Nesse sentido, a Tabela 3 demonstra que os candidatos, os partidos e as coligações tiveram suas condutas bastante diversificadas, quando se trata de não medir esforços para captar o voto do eleitor.

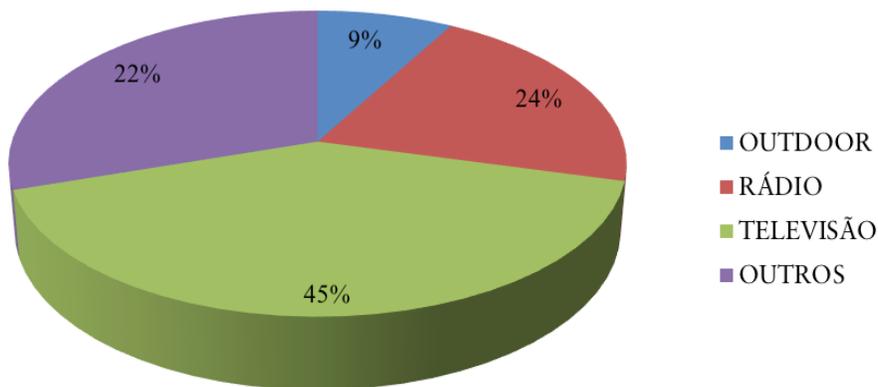
**Tabela 3** – Categorias diversas por irregularidades

<b>Irregularidades</b>	<b>Nº de ações</b>
Camisetas	1
Carro som	2
Carro som/impresos/ internet/rádio	1
Comício/showmício	1
Debate político	4
Faixas	3
Faixas/carro som	1
Impresos	3
Impresos/camisetas	4
Internet	6
Jornais	11
Outdoors	25
Outros	15
Pesquisas eleitorais	3
Pintura	3
Rádio	65
Showmício	1
Televisão	125
Trio elétrico/faixas	1
Total	275

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

Realização de showmício, distribuição de camisetas e afixação de outdoors são condutas vedadas pela legislação, sem exceção. Não obstante, os candidatos e as agremiações partidárias insistem nessas práticas, talvez por acreditar que esses meios são capazes de atingir uma parcela maior da população.

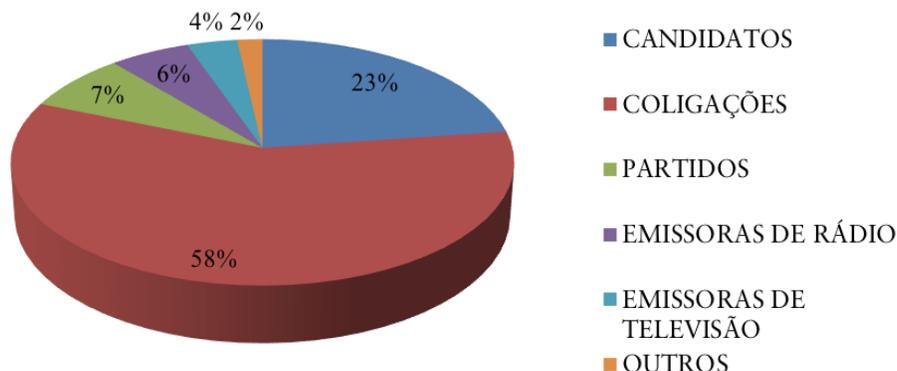
Entretanto, a maior incidência de irregularidades na propaganda eleitoral, durante as campanhas nas eleições de 2010, recaiu na utilização de programas de televisão, de rádio e outdoors, conforme resta demonstrado no Gráfico 1.

**Gráfico I** – Principais irregularidades de propaganda eleitoral

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

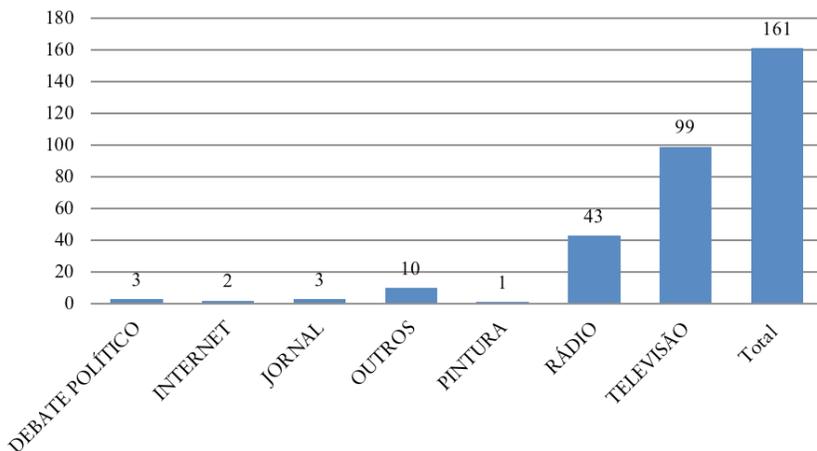
Por se tratar de eleições gerais, isto é, da escolha de candidatos para diversos cargos em nível estadual e federal, os atores políticos adotam a estratégia de massificar o nome e o número de seus candidatos. Com isso, a televisão e o rádio consistem em importantes ferramentas, pois abrangem os mais distantes municípios e regiões do estado; portanto, a intenção é fixar mentalmente ao cidadão o número do candidato e fazê-lo simpatizar com um *jingle* ou outra estratégia para induzi-lo a votar naquele candidato. Isso se deve à baixa densidade cívica, à medida que, no geral, esses eleitores concentram pouca consciência de seus direitos e de como os candidatos eleitos podem fazer algo pela melhoria na qualidade de vida dos cidadãos.

Do total de ações interpostas perante o TRE/PA no ano de 2010, 58% foram apresentadas contra atos praticados por coligações, 23% contra atos de candidatos e apenas 7% contra atos dos partidos políticos, conforme se visualiza no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Percentual de ações por infrator**

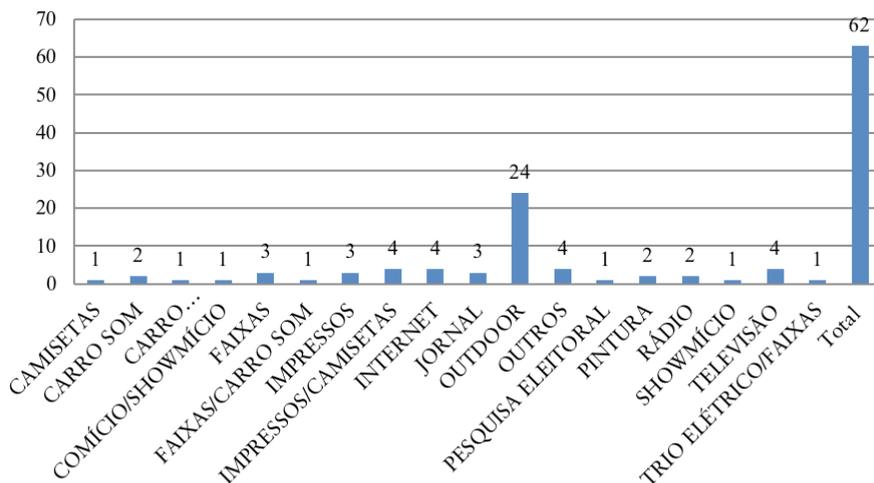
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

Reunir várias agremiações partidárias em torno de um objetivo comum possibilita um ganho no tempo de veiculação de propaganda em rádio e televisão, aumento de recursos econômicos, do quantitativo de pessoas para mobilizar a campanha etc. Dessa forma, por contar com uma infraestrutura melhor, as coligações assumem um papel fundamental na disputa pelo voto do eleitor, porque são elas que mais praticam atos de controle de seus adversários, numa fiscalização horizontal; e de outro modo, também são elas que mais incorrem em irregularidades na utilização de propaganda eleitoral, conforme verificamos no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Irregularidades cometidas por coligações**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

Dentre as infrações cometidas pelas coligações, 61%, ou seja, 99 reclamações na Justiça Eleitoral do Pará foram baseadas em denúncias por irregularidades da propaganda eleitoral em meio televisivo; em segundo lugar, com 26%, encontram-se as ações referentes às irregularidades na divulgação por meio do rádio (Gráfico 4).

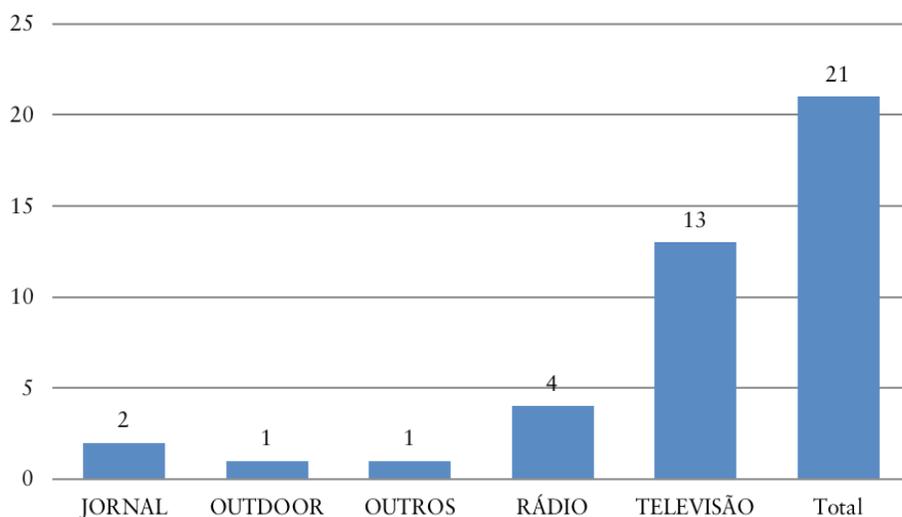
**Gráfico 4 – Irregularidades cometidas por candidatos**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

No que concerne aos atos praticados pelos candidatos, verifica-se que 38% das irregularidades, que corresponde a 24 representações, estão relacionadas à propaganda eleitoral por outdoor, o que é vedado pela legislação desde o ano de 2006, quando a maioria dos candidatos para massificar seu nome divulgava sua foto, fazendo uso desse mecanismo, que é muito comum antes mesmo da realização das convenções partidárias, sob o artifício, por exemplo, de felicitações de aniversário.

O Gráfico 5 demonstra que, à exceção do outdoor, as infrações à legislação eleitoral exercidas pelos candidatos foram diversificadas, havendo registros de irregularidades na distribuição de camisetas, na realização de showmício, no uso de carro som, dentro outros.

**Gráfico 5** – Irregularidades cometidas por partidos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

Os partidos políticos, por sua vez, tais quais as coligações, tiveram seus atos irregulares concentrados nas propagandas eleitorais veiculadas por rádio e televisão, com 19% e 61% das reclamações judiciais, respectivamente. Em que pese o percentual de irregularidades relacionadas à televisão ser o mesmo tanto para partidos

quanto para coligações, em termos de número absoluto, a diferença é considerável, tendo em vista que estas foram muito mais acionadas na justiça que os primeiros.

Analisando a variável *propaganda eleitoral irregular em televisão* em cotejo com os dados dos Gráficos 4 e 5, portanto, tem-se que as coligações tiveram 99 representações, e os partidos apenas 13. Quando se verifica as irregularidades praticadas por meio do rádio, 43 ações foram interpostas contra as coligações e quatro contra atos dos partidos. Entretanto, isso demonstra a adoção de estratégias similares na tentativa de captação de votos para eleger seus candidatos: uso da mídia de massa: televisão, rádio etc.

#### *Das irregularidades por municípios*

Após identificar os tipos de irregularidades praticadas durante a disputa eleitoral do ano de 2010, a presente pesquisa passou a analisar, dentre as ações apreciadas pelo TRE/PA, os municípios em que as propagandas eleitorais irregulares ocorreram. Nesse caso, a Tabela 4 reúne essas informações, indicando que Belém foi a cidade de maior incidência de irregularidades relacionadas à propaganda eleitoral, com 266 representações, ou seja, 96% de todas as ações interpostas perante a Justiça Eleitoral do Pará.

**Tabela 4** – Categoria de irregularidade por municípios

<b>Irregularidades</b>		
<b>Municípios</b>	<b>Tipo de propaganda</b>	<b>Nº de ações</b>
Altamira	Outdoor	1
	Impressos/camisetas	4
Belém	Camisetas	1
	Carro som	2
	Carro som/impressos/internet/rádio	1
	Comício/showmício	1
	Debate político	4
	Faixas	3
	Faixas/carro som	1
Impressos	3	
Internet	6	

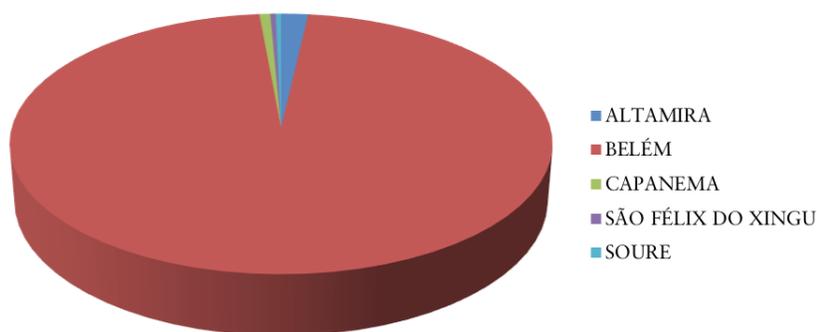
[continua na próxima página]

<b>Irregularidades</b>		
<b>Municípios</b>	<b>Tipo de propaganda</b>	<b>Nº de ações</b>
Belém	Jornal	11
	Outdoor	21
	Outros	14
	Pesquisa eleitoral	3
	Pintura	3
	Rádio	65
	Showmício	1
	Televisão	125
	Trio elétrico/faixas	1
Capanema	Outdoor	2
São Félix do Xingu	Outdoor	1
Soure	Outros	1
<b>Total</b>		<b>275</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

Como se tratam de eleições para cargos da esfera federal e estadual, as ações relativas à propaganda eleitoral devem ser apresentadas perante o TRE, cuja sede é em Belém, mesmo que a irregularidade tenha ocorrido em uma pequena comunidade de um município do interior do estado, por força do artigo 96 da Lei 9.507/97.

**Gráfico 6** – Propaganda eleitoral irregular por município nas eleições 2010 no Pará



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TRE/PA.

Apesar de o Gráfico 6 demonstrar a ocorrência de irregularidades apenas nas cidades de Altamira, Belém, Capanema, São Félix do Xingu e Soure, isso não significa que os candidatos aos cargos de governador, vice-governador, senador, deputado federal e deputado estadual não tenham praticado quaisquer condutas irregulares nos demais municípios do estado. Daí decorre somente afirmar que, dentre as ações interpostas perante o TRE/PA, no ano de 2010, não houve denúncias formalmente apresentadas por propaganda eleitoral irregular referente a outras localidades.

### **Considerações finais**

Essa pesquisa em forma de artigo buscou demonstrar os tipos de propaganda eleitoral extemporânea ocorrida nas eleições de 2010 no estado do Pará, e os meios utilizados para a propaganda irregular pelos candidatos e coligações partidárias. Foi possível constatar que as coligações partidárias acionaram judicialmente muito mais que os partidos, os candidatos e o Ministério Público, órgão que possui legitimidade ativa originária para propor as ações judiciais contra candidatos, partidos e coligações. Esses dados revelaram um fenômeno político que contrariou a lógica normativa.

Não foi possível constatar se as ações judiciais acionadas pelas coligações demonstraram haver realmente um interesse para corrigir o comportamento dos candidatos, quanto à propaganda extemporânea. Por isso não houve elementos para saber se essas ações judiciais foram um gesto manifestamente de interesse na briga pelos espaços na relação de forças entre as coligações e partidos.

Constatou-se que a maior parte das ações judiciais, 96%, concentrou-se na capital; e demonstrou-se que a instituição do Ministério Público não foi ativa no interior do estado. As coligações, por sua vez, deram menos importância às irregularidades cometidas no interior na arena da disputa eleitoral antecipada.

### **Referências**

BARROS, F. D. (2014). O poder de polícia no direito eleitoral. *Revista Jus Navigandi*, vol. 19, n. 4075. Disponível em: [<https://jus.com.br/artigos/30629>]. Acesso em 30 jun. 2017.

- BARROS, F. D.** (2016). A vedação da propaganda subliminar extemporânea e a Reforma Eleitoral. *Os Eleitoristas: democracia e direito eleitoral*. Disponível em: [<https://bit.ly/2T3i38E>]. Acesso em 30 jun. 2017.
- BOTALLO, E. D. et al.** (2010). *Lei eleitoral*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva.
- BRASIL.** (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01/10/1997, p. 21801. Disponível em: [<https://bit.ly/1U7eYxC>]. Acesso em 30 jun. 2017.
- CONEGLIAN, O.** (2010). *Propaganda eleitoral*. 10. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá.
- FERREIRA, M. A. R.** (2012). Lei define propaganda eleitoral irregular. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: [<https://bit.ly/2TOsSLW>]. Acesso em 30 jun. 2017.
- MATOS, T. S.** (2017). Direito Eleitoral: um estudo da propaganda política e dos princípios constitucionais. *FAS@JUS: e-Revista da Faculdade de Direito Santo Agostinho*, vol. 7, n. 1, p. 67-78.
- MIGUEL, L. F.** (2004). Mídia e opinião pública. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Ed. Unesp.
- NEUMANN, L.; DALPIAZ, O.** (1988). *A realidade Brasileira: visão humanizadora*. Petrópolis: Vozes.
- PARÁ.** (2017). Tribunal Regional Eleitoral. Disponível em: [[www.tre-pa.jus.br](http://www.tre-pa.jus.br)]. Acesso em 30 jun. 2017.
- SABINO, J. L.** (2016). Condutas vedadas aos agentes públicos no ano de eleições: comparecimento em inauguração de obras públicas. *Revista Âmbito Jurídico*. vol. 19, n. 149. Disponível em: [<https://bit.ly/2DcUpkN>]. Acesso em 30 jun. 2017.



# Eleições para a prefeitura de Fortaleza em 2016

**Rejane Vasconcelos Accioly Carvalho**

## Resumo

Este texto focaliza as estratégias eleitorais utilizadas por dois candidatos que disputaram a prefeitura de Fortaleza em 2016, chegando às seguintes conclusões: 1) a vitória de Roberto Cláudio sobre o capitão Wagner, candidato apoiado pela oposição, confirma a hegemonia dos Ferreira Gomes na política estadual; 2) acontecimentos da crise política nacional, como o escândalo da “Lava Jato” e o processo em andamento do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, tiveram reduzida influência na disputa municipal em Fortaleza.

**Palavras-chave:** campanhas eleitorais; hegemonia política; análise do discurso; política municipal; discursos eleitorais.

## Abstract

The propose of this paper is to analyze the electoral strategies used by two candidates in campaign for mayor of Fortaleza in 2016, resulting in the following conclusions: 1) the Ferreira Gomes family support was the most important condition for de victory of Roberto Cláudio against captain Wagner, his principal opposer, as a clear confirmation of the political hegemony of this group in the political scenery of Ceará, Brazil; 2) national political crisis events, such as the corruption scandal known as “Lava Jato”, and the impeachment process of former president Dilma Rousseff, have not had a decisive effect on the municipal election results in Fortaleza.

**Keywords:** electoral campaigns; political hegemony; speech analysis; municipal politics; electoral speeches.

Artigo recebido em 7 de junho de 2018 e aprovado pelo Conselho Editorial em 9 de novembro de 2018.

---

## Sobre a autora

Rejane Vasconcelos Accioly Carvalho é doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (1998); sócia efetiva do Instituto Histórico e Geográfico do Ceará, professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará; pesquisadora do Laboratório Estudos de Política, Eleições e Mídia (LEPEM); publicou vários artigos em periódicos nacionais e livros, dentre os quais destacamos: *Transição democrática brasileira e padrão midiático publicitário da política* (Pontes Editores/UFC, 1999), *Campanhas eleitorais e comunicação midiática* (Edições UFC, 2013). E-mail: rejaneacarvalho@terra.com.br

## Introdução

Este texto aborda a disputa eleitoral de 2016 para a prefeitura de Fortaleza, Ceará, questionando em que medida mudanças ocorridas na esfera federal, como o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, do PT, e a posse de Michel Temer, do PMDB, repercutiram no poder do grupo político dos irmãos Cid e Ciro Ferreira Gomes, que, mesmo sem ocupar nenhum cargo político, detinham posição hegemônica na política estadual.

Admitia-se a hipótese de que as eleições municipais daquele ano poderiam se configurar como de transição, alterando o desenho da política estadual, com o fortalecimento da oposição aos Ferreira Gomes.

Apesar dos dados que apontam para a atual hegemonia dos Ferreira Gomes na política estadual, a campanha de 2016 apresentava alguns aspectos que sugeriam possibilidades de seu declínio: em 2014 Tasso Jereissati, candidato de oposição, venceu a eleição para a única vaga ao Senado; não mais contavam com o apoio do governo federal, considerando que o presidente Michel Temer (PMDB) era não apenas adversário, mas desafeto pessoal dos irmãos Ferreira Gomes, que a ele endereçaram (e endereçam) duras ofensas que lhes renderam inclusive processos judiciais; e, finalmente, o mando do PMDB estadual estava em mãos de seu opositor, senador Eunício de Oliveira.

Outro objetivo é esclarecer a importância da noção de “grupo político” para o entendimento da dinâmica política cearense, justificando a tentativa de conceituação esboçada em tópico específico deste texto.

### “Grupo político”: o que isso quer dizer?

Embora as descrições e análises da política estadual no Brasil, e mais especificamente no Ceará, sempre recorram à nomeação de “grupo político”, não se atribui ao termo um estatuto teórico. Em que medida é possível considerá-lo mera herança do padrão tradicional da política ou, na verdade, detentor de especificidades e flexibilidade que o ajustam ao padrão atual?

A análise da política tradicional brasileira destaca suas raízes rurais na elucidação das formas de controle sobre os eleitores.

O poder econômico dos proprietários de terra convertia-se diretamente em controle político, ou seja, os votos daqueles reconhecidos como “gente do coronel sicrano” não precisavam ser conquistados, na medida em que eram considerados obrigação devida aos seus donos. Aceitava-se o patrimonialismo, definido pela ausência de fronteiras entre o público e privado, como condição “natural” da política. Do mesmo modo, o personalismo estaria na origem da política tradicional, remetendo para a noção correlata de “chefe político” atribuída aos que, na esfera dos municípios, de modo especial do interior e na política estadual, detinham “bases eleitorais” que lhes garantissem força política nas disputas eleitorais. A expressão “chefe político” tem origem no contexto de sociedades predominantemente rurais nas quais o domínio dos patrões se estendia de forma direta sobre as relações sociais e políticas, justificando assim a nomeação pejorativa de “currais eleitorais”. O poder de um chefe político é avaliado por sua capacidade de controle de votos em determinado território, de forma única ou compartilhada, que é considerado sua “base eleitoral”. A noção de bases eleitorais” assume significados distintos quando aplicada a diferentes tipos de eleições. Nas municipais (prefeito e vereador) reporta-se a laços mais diretos estabelecidos entre candidatos e eleitores caucionados por formas de atendimento de demandas econômicas ou troca de favores, que resultam em uma adesão relativamente estável traduzida em votos. Nas eleições estaduais e federais, as relações dos candidatos com os eleitores na conquista de votos são mediadas pelos “chefes políticos” municipais, que podem ser prefeitos, vereadores ou lideranças com influência sobre segmentos do eleitorado. A origem familiar é uma característica sempre invocada para justificar a origem e o prestígio de chefes de grupos políticos.

No Brasil as expressões “chefe político”, “curral eleitoral” e “voto de cabresto” continuam a ser utilizadas mesmo quando a urbanização, industrialização, mudanças na economia rural e ampliação da presença do Estado alteraram significativamente formas anteriores de controle social e político. Vale ressaltar que, apesar de não termos no Brasil eleições distritais, deputados estaduais e federais consideram como suas “bases eleitorais” os municípios ou regiões onde obtiveram significativa concentração de votos e para as quais direcionam grande parte de suas atividades parlamentares

em busca de atender “pleitos” daqueles que consideram representar de forma mais direta. (Bezerra, 1999)

Para a maior parte dos analistas (entre outros: Lemenhe, 1995; Queiroz, 1976) os parâmetros da política tradicional, condensados no conceito de coronelismo, predominantes no Brasil durante a chamada República Velha, tenderam a diluir-se, ou mesmo desaparecer, face ao avanço do processos de urbanização e industrialização registrados a partir da década de 30 do século XX, quando o direito de voto foi estendido a grande parte da população. A permanência da política tradicional passa a ser admitida, principalmente em regiões que não acompanharam o desenvolvimento nacional, caso do Nordeste, ou, ainda, quando se reconhece a existência das mazelas de uma herança a serem reparadas por propostas de reformas políticas (Bursztyn, 1984).

O clientelismo enquanto “política do favor”, troca de benefícios entre candidatos e eleitores em relações assimétricas de poder, era “naturalizado” como traço da política brasileira e, só mais recentemente, ganha destaque na mídia ao ser reconhecido como corrupção eleitoral sujeita a sanções legalmente previstas.

A hipótese proposta é que a noção de grupo político ajusta-se à compreensão da política cearense em diferentes contextos políticos não apenas do passado, mas da atualidade, e mais, essa é uma característica que se aplica a outros estados do país. Entretanto, reserve-me a mencionar alguns exemplos ilustrativos no Ceará.

A centralização política do período militar pós-1964 não impediu que os grupos políticos chefiados pelos coronéis Virgílio Távora, César Cals e irmãos Bezerra dominassem a política estadual. Com a oficialização de sublegendas da Arena, o bipartidarismo amoldava-se às disputas entre os grupos políticos existentes nos municípios. As disputas entre situação e oposição aconteciam com frequência entre grupos políticos filiados ao mesmo partido, a Arena. Considerando que a escolha do governador não se fazia por voto direto, mas por indicação do governo militar, quem ocupava o cargo cuidava de organizar ou fortalecer seu grupo político nos municípios, demonstrando sua força com a eleição do maior número possível de prefeitos, vereadores, deputados federais e estaduais. Cada um dos três chefes de grupos políticos estaduais vinculava-se a chefes políticos municipais que o apoiavam e eram por ele apoiados. A lealdade ao chefe dificultava a fragmentação, fortalecendo

os laços de coesão interna de cada grupo político. O depoimento do ex-deputado estadual Manoel de Castro, virgilista convicto, expressa exemplarmente essa fidelidade em depoimento ao afirmar que, mesmo tendo bases eleitorais em vários municípios, optava por continuar um “soldado” do seu grupo:

Eu, por exemplo, elegi e ajudei a eleger cinco deputados estaduais e no entanto não quero ser chefe político. Sou amigo dos meus amigos. Não tenho essa vaidade de querer chefiar, não, mas, modéstia à parte, eu já teria condição de chefiar um grupo, muitos colégios eleitorais têm vindo a mim e eu digo, não, fique onde está, eu estou pronto para ajudar mas não vamos dividir mais isso não.<sup>1</sup>

Com a redemocratização, na década de 1980, as posições dos grupos políticos anteriores foram duramente atingidas. Candidato ao governo do estado em 1986, o empresário Tasso Jereissati derrota o coronel Adauto Bezerra, estigmatizado como representante das “forças do atraso”. Quais readaptações acontecem com as forças políticas locais pós-redemocratização? A questão posta é por demais complexa para ser aqui respondida, o que me leva a destacar apenas alguns aspectos no que se refere à organização de novos grupos políticos. Tasso, candidato a governador em 1986, sem nunca ter antes exercido mandato político, não construiu sua carreira política em bases municipais exatamente porque seu início aconteceu com o retorno à democracia, momento de inflexão da política nacional, que afetava a estadual. Outro fator de diferenciação do tassismo é que, em sua origem, ele se apresentava como representante de uma associação empresarial, o Centro Industrial do Ceará (CIC), e seu discurso era o de modernização da política cearense. Entretanto é inegável que o domínio personalizado persistia, o que se revela na denominação de uma era política por quem a protagonizou: tassismo.

Para conservar a hegemonia na política cearense por mais de 20 anos, Tasso dificilmente poderia dispensar a busca de apoio de chefes políticos municipais. A regra do adesismo não apenas permaneceu, mas se fortaleceu, ajudando a entender os ciclos políticos de

---

1. Entrevista concedida à autora pelo ex-deputado estadual Manoel de Castro em 1998.

longa duração que se instalaram na política cearense pós-redemocratização (Carvalho, 2013). A oposição passa a ser praticamente inexistente, sugerindo que integrar o grupo político hegemônico é praticamente indispensável à sobrevivência política na medida em que o atendimento de demandas políticas das bases eleitorais depende cada vez mais de acesso a recursos e programas governamentais. Perde importância o velho clientelismo feito com recursos próprios. É o que fica explícito na afirmação de Edson Oliveira Nunes, para quem os políticos locais são meros “corretores”:

Recursos materiais do Estado que vão dos altos escalões até as localidades desempenham papel crucial na operação do sistema, os partidos políticos, isto é aqueles que apoiam o governo, têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado. [...] As instituições formais do Estado ficaram tão altamente impregnadas por esse processo de troca de favores que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma mãozinha. [...] esse sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais da sociedade, mas garante a sobrevivência do “corretor” local. (Nunes, 2010, 53)

Ao término do seu primeiro governo, em 1990, Tasso indica Ciro Ferreira Gomes como seu candidato, que se elege com a tarefa de preservar o que ficou conhecido como “projeto mudancista”. Na condição de governador, Ciro não trabalhou para se tornar chefe de um grupo político próprio na política estadual, mas optou por investir em ascender à política nacional, tendo sido ministro da Fazenda de setembro de 1994 a janeiro de 1995 e duas vezes candidato a presidente do país em 1998 e em 2002.

No Ceará sua imagem manteve-se vinculada à do seu patrono, Tasso Jereissati, que retorna ao governo em 1994 e é reeleito em 1998 (com vitórias em 1º turno), configurando um ciclo político com longevidade e hegemonia nunca antes alcançadas na política cearense. Em 2002, Tasso elege-se para o Senado em uma disputa eleitoral muito competitiva. Lúcio Alcântara, candidato do seu partido, o PSDB, é eleito em segundo turno para o governo do Estado. A conjuntura nacional, com a eleição de Lula para presidência, sinalizava o declínio do tassismo sem que outro grupo político ganhasse visibilidade na política estadual. Lúcio Alcântara, de

família política de tradição desde antes de 1964, não se empenhou no decorrer de sua gestão em construir um grupo político próprio e por consequência não se fortaleceu na condição de chefe político estadual. Em 2006, frustrado na pretensão de contar com o apoio de Tasso para sua reeleição, Lúcio Alcântara percebe, tardiamente, que lhe faltavam bases eleitorais próprias, ou seja, ele não angariara para si os ganhos do situacionismo e não lhe restava tempo nem legitimidade para se apresentar e ser reconhecido como candidato de oposição. Resultado inevitável: derrota para Cid Ferreira Gomes, (irmão de Ciro) filiado ao PSB, que contava com o apoio informal de Tasso e apresentava-se coligado ao PT e PMDB, forças políticas em ascensão no cenário nacional.

A vitória de Cid ao governo do estado em 2006 oferece pistas sobre a atuação dos grupos políticos que transcende a ação dos partidos que funcionam principalmente como siglas institucionais e abrigam políticos em função de interesses conjunturais. Não é a filiação a um determinado partido que marca a identidade de um grupo político, mas o reconhecimento pessoal de quem exerce sua chefia. A partir da eleição de Cid Gomes para o governo estadual pelo PSB em coligação com o PT e PMDB, ocorre uma progressiva autonomia do seu grupo político que, angariando as vantagens do situacionismo no plano federal e estadual, já não dependia do apoio de Tasso (ainda que contasse informalmente com ele). O rompimento definitivo acontece em 2010, quando o governador Cid Gomes deixa de apoiar a candidatura de Tasso ao Senado para apoiar a de seus opositores, Pimentel, do PT, e Eunício de Oliveira, do PMDB (Carvalho, 2012).

Como fica implícito na própria nomeação dada pela mídia, “os irmãos Ferreira Gomes” passam a ser reconhecidos como chefes de um “grupo político” estadual cuja gramática é determinada não por filiações partidárias, mas pela capacidade de agregar seguidores que os apoiam e a quem retribuem apoio político. A força desse grupo pode ser constatada nos momentos em que, face às conveniências eleitorais, os Ferreira Gomes migraram de partidos políticos, levando com eles seguidores suficientes para tornar o partido no qual se abrigaram o maior do estado. Foi o que aconteceu em 2005, com a migração dos Ferreira Gomes do PSB para o PPS, e em 2006, para o PROS, partidos que, como em um passe de mágica, tornaram-se os maiores do Ceará.

Em 2012, com a vitória de Roberto Cláudio, candidato do PROS para prefeitura de Fortaleza, instala-se um situacionismo verticalizado, ou seja, governo federal, estadual e municipal estavam do “mesmo lado”, se não dos interesses dos cearenses (invocados em campanha), certamente do grupo político dos Ferreira Gomes, em nome do qual se elegera. Outro exemplo que evidencia a força do grupo político dos Ferreira Gomes foi a vitória de Camilo Santana ao governo do Estado, em 2014, candidato filiado ao PT, mas na verdade reconhecido como “cidista”. Em 2016 ocorre mais uma migração partidária desse político, do PROS para o PDT, que imediatamente torna-se o maior partido do estado, passando a comandar 68 prefeituras de municípios do interior e a capital, Fortaleza. As prefeituras administradas por partidos aliados (PT e PSD) ampliam o raio de atuação do grupo político para 122 prefeituras. Em reunião com aliados para decidir os rumos políticos visando às eleições de 2016, é emblemática a invocação feita por Cid Gomes aos laços de lealdade pessoal e da confiança mútua como fundamentos da força do grupo político:

Nós temos absoluta consciência de que eu, o Ciro, o Zezinho e a Isolda, de que a **nossa força é a do grupo que confia em nós. O que queremos fazer na vida pública é amigos, e amigos se faz repartindo com eles momentos bons e ruins.** Esse é um momento difícil, principalmente para aqueles que passarão por processo eleitoral. O Ciro não será candidato, nem eu, mas podem ter certeza que estaremos ao lado de vocês na dificuldade para que possamos vencer na maior quantidade possível de municípios, para ter o poder de fazer o bem, continuar a lutar por um mundo melhor. (O Povo, 2016)

Em síntese, os dados mencionados possibilitam que algumas considerações embrionárias sobre a noção de grupo político sejam feitas:

- A noção remete para a política real, desde a instância de laços entre políticos e eleitores nas “bases eleitorais municipais” (nas disputas para prefeito e vereador) até relações que se estabelecem com candidatos ao parlamento e a cargos majoritários que buscam nos chefes políticos municipais apoio para a constituição de redutos eleitorais que lhes garantam os votos necessários para serem eleitos;

- A organização de um grupo político pressupõe a existência de um chefe com características pessoais de liderança e possibilidades efetivas de contatos políticos em âmbito estadual ou nacional que tornem plausíveis suas pretensões de agregar seguidores políticos.
- A noção de grupo político permite o entendimento das características tradicionais da política brasileira (clientelismo, patrimonialismo e personalismo) que se amoldam às exigências da modernização das relações políticas quando recorrem a formas diferenciadas de acesso a programas governamentais. A “política do favor” tende a assumir formas menos explícitas (caso da compra de votos em dinheiro) e não individualizadas, de troca entre candidatos e eleitores, para converter-se em distribuição preferencial de recursos públicos direcionados às bases eleitorais de grupos políticos.
- As disputas em âmbito municipal ou estadual são travadas, principalmente, não entre partidos, mas entre grupos políticos que se reconhecem como antagônicos em suas pretensões de conquista de poder;
- A ligação de grupos políticos com partidos depende das oportunidades oferecidas às suas lideranças para disputar cargos que os fortaleçam em relação a seus opositores. Os partidos constituem a face institucional do jogo político, porém seu tamanho e importância nos estados variam em função da força dos grupos políticos que circunstancialmente neles se abrigam;
- A dimensão das coligações partidárias firmadas por grupos políticos hegemônicos, que em determinados casos incluem mais de 18 partidos, é indicativa das dificuldades postas à formação de grupos de oposição com capacidade significativa de confrontação, o que contribui para acentuar o situacionismo.
- O discurso político nas disputas municipais se moderniza com o uso de formas de comunicação midiáticas e estratégias de marketing, mas o que se pretende é menos transmitir um “projeto de gestão” do que oferecer a perspectiva de vitória da qual seus seguidores serão beneficiários. A adesão a grupos políticos é basicamente pragmática e não implica lealdade duradoura ou incondicional a seus chefes.

- O fenômeno da “infidelidade” partidária, da migração partidária e da criação de novos partidos explica-se principalmente por interesses de chefes de grupos políticos na luta por garantir ou expandir suas posições de poder.

## **O cenário da campanha eleitoral em Fortaleza**

Como já mencionado, o cenário nacional das eleições municipais de 2016 foi marcado por desdobramentos diários de denúncias de corrupção que levaram à prisão políticos e empresários das maiores companhias do país e que atingiram os principais partidos políticos, mas de modo especial ao PT, por ser o partido que estava no governo federal.

No plano local aprofundavam-se as tensões entre o PT e os Ferreira Gomes, evidenciando a impossibilidade de coligação entre eles na disputa pela prefeitura de Fortaleza. Embora a direção estadual do partido fosse favorável ao apoio a Roberto Cláudio, candidato do PDT a reeleição, e o governador Camilo Santana (PT) apoiasse explicitamente essa candidatura, o diretório municipal do PT em Fortaleza, que é oposição aos Ferreira Gomes, lançou Luizianne Lins como candidata do partido.

Prefeita de Fortaleza por duas gestões (de 2004 a 2008 e de 2008 a 2012) e não contaminada pelos escândalos de corrupção da “Lava Jato”, esperava-se que Luizianne Lins se apresentasse como forte adversária de Roberto Cláudio, com discurso político direcionado preferencialmente ao eleitorado mais pobre da periferia da cidade, mas também aos petistas que pretendessem defender o legado social do partido. Sem apoio de outros partidos de esquerda, Luizianne contava apenas com 1 minuto e 24 segundos no programa eleitoral gratuito na TV, o que trouxe dificuldades para sua campanha e não lhe proporcionou votos suficientes para levá-la ao segundo turno.

Vale destacar que, no plano nacional, os Ferreira Gomes e o PDT mantiveram apoio ao PT, orientando seus deputados a votar contra o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Em entrevista ao jornal *O Povo* (2014), quando indagada sobre quem apoiaria para a prefeitura de Fortaleza, Luizianne ou Roberto Cláudio, Dilma Rousseff apelou para uma não resposta: “mineiramente falando eu diria que votaria nos dois, já que ambos são da minha base aliada”. O ex-presidente Lula, apesar de reunir-se com

o grupo dos Ferreira Gomes e com o governador Camilo Santana, deixou clara sua preferência pela candidatura de Luizianne ao participar como orador da convenção da Frente Brasil Popular, que oficializou em 1º de agosto o lançamento da candidatura petista.

A oposição ao candidato dos Ferreira Gomes unia ex-aliados que se consideravam por eles traídos: Tasso Jereissati(PSDB) e Eunício Oliveira (PMDB), que apoiaram o lançamento da candidatura a prefeito do então deputado estadual, Capitão Wagner, filiado ao PR.

A Coligação PR-PSDB-PMDB constituía razoável suporte partidário para a candidatura do Capitão Wagner.

Na pré-campanha o confronto aberto entre Ciro Gomes e Tasso Jereissati ganhou manchete no jornal *O Povo* (“Campanha em Fortaleza abre crise entre antigos aliados”, 2016), com bombástica acusação de Ciro feita em entrevista à rádio Tupinambá de Sobral no dia 29 de julho, de que Tasso quando governador teria dado ordem para atirar em policiais civis e militares durante a greve de 1979: “eu estava junto com Tasso quando ele mandou atirar nos grevistas”. Qualificando o acusador de “desequilibrado”, Luiz Pontes, então presidente estadual do PSDB, negou com veemência a acusação: “Mandar atirar? É brincadeira isso! Só mesmo a cabeça do Ciro para inventar uma coisa dessas”. A direção estadual do partido divulgou matéria em sua página no Facebook com afirmação de Ciro Gomes concordando com a prisão dos líderes da greve dos policiais em 1979: “Foi uma atitude correta, teve meu apoio. O que não entendo é como se pode apoiar politicamente esse tipo de marginal”. A referência explícita direcionava-se ao candidato apoiado por Tasso, Capitão Wagner, cuja notoriedade política deve-se a sua condição de liderança em greves da Polícia Militar.

A coligação partidária do candidato dos Ferreira Gomes, Roberto Cláudio (PDT), composta por PDT, PP, PTN, PRTB, PPS, PSL, PC do B, DEM e partidos menores, compoendo um total de 18 partidos, garantia-lhe tempo de TV praticamente igual ao de seu principal opositor, Capitão Wagner. A escolha do vice recaiu sobre o deputado federal Moroni Torgan, que havia sido candidato por duas vezes à prefeitura de Fortaleza e era reconhecido por sua vinculação à temática da segurança pública, na expectativa de que ela seria central na campanha em Fortaleza, avaliada em pesquisas como uma das capitais com mais altos índices de violência no país.

Heitor Ferrer, que com a entrada dos Ferreira Gomes no PDT, em 2015, saíra do partido, filiando-se ao PSB para candidatar-se a prefeito em 2016, esperava contar com o sentimento de insatisfação dos eleitores polarizados entre os dois candidatos apadrinhados (Roberto Cláudio e Capitão Wagner), reproduzindo a boa performance registrada nas eleições de 2012 como candidato ao mesmo cargo. Coligado apenas à Rede Sustentabilidade, e com poucos segundos de programação no horário eleitoral, suas expectativas foram frustradas.

Além dos candidatos previamente considerados competitivos – Capitão Wagner (PR), Roberto Cláudio (PDT), Heitor Ferrer (PSB) e Luizianne Lins (PT) – a disputa pela prefeitura de Fortaleza contou com as candidaturas de João Alfredo (PSOL), Ronaldo Martins (PRB), Francisco Gonzaga (PSTU) e Tin Gomes (PHS).

### **A campanha eleitoral para a prefeitura no HGPE da TV**

Uma das modificações da legislação para a campanha eleitoral de 2014 foi a redução do período da campanha – de 90 para 45 dias – e do tempo dos programas na TV e rádio. Os programas em rede de TV no 1º turno para cada candidato tiveram a seguinte duração: Capitão Wagner, três minutos e 20 segundos; Roberto Cláudio, três minutos e quatro segundos; Luizianne, um minuto e 24 segundos; Heitor Ferrer, 51 segundos; Tim Gomes, 32 segundos; Ronaldo Martins, 31 segundos; Tin Gomes, 22 segundos; João Alfredo, 13 segundos; e Francisco Gonzaga, sete segundos.

Restrinjo minha análise apenas às campanhas na TV dos dois candidatos que polarizaram a disputa no 1º turno e se enfrentaram no 2º: Roberto Cláudio e Capitão Wagner

#### *A campanha de Roberto Cláudio na TV: 1º e 2º turnos*

Antes do início da campanha, a avaliação da administração do prefeito era predominantemente positiva: considerada boa por 50% dos entrevistados, e regular por 38%, o que o colocava como candidato com grandes chances de ser reeleito para a prefeitura de Fortaleza e com presença certa em um possível segundo turno.

Se em 2012 Roberto Cláudio, como candidato do governador Cid Gomes, era um quase desconhecido do eleitorado, precisando

concentrar esforços na construção de sua imagem pessoal, em 2016 sua campanha à reeleição centrou-se na exposição da imagem de administrador competente, confirmada nas realizações de sua gestão. Sua candidatura tinha força própria e, sintomaticamente, o apoio dos Ferreira Gomes e do governador Camilo Santana (PT) não foi mencionado em nenhum dos programas do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) do 1º turno.

Na condição de candidato à reeleição, encontrava-se em uma dupla situação: a de governança e a de busca da conquista de votos para uma segunda gestão (Charaudeau, 2016, 70-1). Na primeira, seu discurso político para tornar-se crível não poderia ser essencialmente de promessa, mas de exposição de suas realizações como governante; na segunda, teria que apresentar um projeto de sociedade considerado melhor ou mais plausível que o de outros candidatos, justificando a adesão dos eleitores à sua pretensão de um outro mandato.

As estratégias discursivas utilizadas no primeiro turno da campanha buscavam atender às exigências dessa dupla situação. O spot que foi ao ar na primeira semana da campanha ilustra exemplarmente as estratégias discursivas utilizadas para oferecer aos eleitores uma imagem de si (*ethos*) crível, orientando-se para preencher condições de: a) mostrar-se sincero, ou seja, fazer crer que o que dizia correspondia ao que pensava, mesmo quando isso lhe fosse desfavorável, como o reconhecimento de que “ainda há muita coisa para melhorar”; b) saber o que diz, na medida em que demonstrava conhecer os problemas da cidade e da população em razão de sua experiência como gestor: “na primeira vez que fui prefeito tinha 34 anos, agora, com 38, sou muito mais experiente e sei o que Fortaleza precisa”; c) apresentar bom desempenho como gestor, reconhecido pelos eleitores :

Começo esta campanha agradecendo o carinho e o incentivo que recebo todos os dias nas ruas de nossa cidade. É bom ouvir e ver que o nosso trabalho está ajudando a vida do fortalezense. Tenho muitos planos e ideias para nossa cidade e é justamente isso que me motiva a trabalhar mais quatro anos por Fortaleza, se tiver a honra de merecer o seu voto.

No programa que foi ao ar no início da campanha na TV, a voz em *off* de um locutor faz uma narrativa sintética sobre a primeira

gestão de Roberto Cláudio, atestando sua imagem de político que trabalha, que demonstrou cumprir o que promete. A própria memória do interlocutor é invocada para validar o que é dito (“Logo de cara fez as obras que a prefeitura tinha assumido para a Copa, lembra?”), ou quando finaliza a narrativa com uma indagação provocativa que pressupõe que, diante de uma obviedade, soaria absurda qualquer resposta negativa, mesmo vinda de seus opositores (voz em *off*: “Vai dizer que ele não trabalhou?”).

A constatação de suas realizações é enfaticamente ressaltada (voz em *off*):

Há quatro anos Fortaleza elegeu Roberto Cláudio prefeito, um cara novo na política e com muita energia para trabalhar. Logo de cara fez as obras que a prefeitura tinha assumido para a Copa, lembra? Mas não ficou só nisso, já no primeiro ano lançou o bilhete único.

[Depoimento de dona Josefa]: “tudo que você imagina de bom é o bilhete único”.

[...]

Depois começou a reformar 70 postos de saúde, já entregou 66, hein... Já começou a construir 18 postos novos. Contratou 360 médicos e botou os postos para funcionar de sete da manhã a sete da noite. Acabou com aquele sofrimento de cenas nas filas de madrugada para pegar uma ficha [imagem de cena datada de 2012]. E assim aos poucos o trabalho de Roberto Cláudio foi aparecendo em todos os bairros. UPAs, avenidas, escola em tempo integral, creches, mercados, praças, casas, ciclovias, corredores de ônibus, academia Enem, rede Cuca, Areninha, luz de *led*, ônibus com ar condicionado e até bicicleta compartilhada!

Em quase todos os programas é o próprio candidato que, falando em primeira pessoa, aborda os principais temas da campanha (saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, saneamento), apresentando imagens que mostram suas realizações em cada uma das áreas em pauta.

A “comprovação” vem não apenas da força dos números, mas também da emoção dos beneficiários, que atestam as mudanças significativas que ações do prefeito trouxeram para suas vidas.

Ilustrativa é a narrativa feita pelo candidato para falar da entrega de casas populares:

– Das milhares de casas que entregamos este ano em Fortaleza, uma em especial me chamou a atenção. Antes de receber a sua casa, dona Assunta vivia de aluguel e já havia se mudado 28 vezes com seus três filhos.

[A conversa travada entre o candidato e dona Assunta acontece na varanda da casa.]

– Como é que está? feliz?

– Feliz demais!

– E os filhos, gostaram?

– Estão amando?

O candidato completa a narrativa com imagens de dona Assunta arrumando, cozinhando em sua casa:

– Hoje ela tem seu cantinho, seu endereço fixo, e tudo arrumadinho como ela sempre quis. A exemplo de dona Assunta, até o final deste ano serão 13 mil famílias com casa e vida nova em Fortaleza. Com a parceria do governo estadual e federal estamos ajudando a melhorar a vida de muita gente.

Os depoimentos são nominalmente identificados:

[Dona Maria José Lima, dona de casa] – Pra quem nunca teve nada, que nem eu, isso aqui é ouro.

[Dona Maria Arlene de Souza] – Eu agradeço muito a gestão do Roberto Cláudio porque eu mudei e deu certo. Foi uma benção na minha vida que eu recebi esse apartamento.

[Roberto Cláudio] – Para dar total transparência ao processo de distribuição das moradias, implantamos o sorteio, que é aberto e fiscalizado por instituições oficiais.

[O depoimento de dona Solange confirma o que disse o candidato] – Eu me inscrevi direitinho no Habitafor e fui sorteada. Só quem sabe o que é ter um lar é quem nunca teve.

Esperava-se que Moroni Torgan, deputado federal e ex-delegado da Política Federal – anteriormente três vezes candidato à prefeitura de Fortaleza –, indicado para vice de Roberto Cláudio em 2016, assumiria lugar de destaque na campanha, o que não aconteceu. Ele teve apenas uma breve aparição em um dos programas. O tema

da segurança foi abordado diretamente pelo candidato não como central, mas como parte do enredo de realizações na prefeitura que teriam consequências na redução da violência:

É comum as pessoas me perguntarem como a prefeitura pode ajudar no problema da segurança e eu costumo dizer que dentro dos limites da lei, a prefeitura pode ajudar bastante. Um bom exemplo está no bairro Genibaú, onde nós fizemos uma das nossas Areninhas, um dos bairros mais vulneráveis que recebeu a ação da prefeitura que recuperou e urbanizou praças, fez a urbanização e iluminou ruas. Com isso a população ocupou espaços públicos e os moradores comemoram.

Melhorar as condições de vida das pessoas nos bairros, levando escola de tempo integral, Areninhas, recuperando e iluminando praças, é a melhor maneira do prefeito ajudar na segurança.

Moroni é convocado a falar tão somente como alguém que irá ajudar na vigilância e na prevenção da violência:

[Moroni] – Com mais homens a guarda municipal vai ter postos de vigilância 24 horas, praças, areninhas e outros espaços públicos. Nossos guardas serão os olhos e ouvidos da polícia nos bairros e vão acionar o Raio sempre que houver alguma suspeita de perigo.

Novamente é o candidato que dá a conhecer suas realizações, “nos últimos três anos e meio nós já contratamos mil novos guardas municipais”. Com o respaldado das ações já realizadas, a enunciação do que pretende fazer é menos promessas e mais proposta de continuidade desejável. O interlocutor (eleitor) é invocado na forma humilde de quem solicita adesão: “Agora, se merecer a honra do seu voto, pretendo efetivar mais de 500 guardas que já estão concursados e treinados e contratar mais outros 500 agentes para implantar esse novo sistema de segurança nas praças e nos bairros de Fortaleza”.

A construção de grandes viadutos não foi enfatizada, apesar de constituir a parte mais visível de sua primeira gestão. A ênfase dada às realizações nos bairros e comunidades mais carentes da periferia da cidade é clara “resposta” à crítica de seus opositores de que era o “candidato dos ricos”: lá foram construídas creches, escolas de tempo integral, saneamento básico, areninhas, postos

de saúde. O refrão de seu jingle de campanha pressupõe a fala do próprio eleitor, que confirma e justifica uma escolha já feita: “quero Roberto quero demais, mais Fortaleza pra mim e pra você, com Roberto Cláudio prefeito pode ter certeza vai acontecer”.

Vencedora no primeiro turno, ainda que por um reduzido percentual de votos sobre o segundo colocado – Capitão Wagner –, a campanha de Roberto Cláudio no segundo turno manteve o mesmo padrão e estratégias discursivas utilizadas com sucesso no primeiro. O slogan – “Fortaleza merece” – é sugestivo: “Fortaleza merece areninhas, praças, escolas de tempo integral, corredores de ônibus, luz de *led*, avenidas, postos de saúde, ampliação do hospital da mulher e agora tem”.

No primeiro programa do segundo turno, Roberto Cláudio agradece os votos recebidos e pede o voto dos eleitores que votaram em outros candidatos no turno anterior. Com 10 minutos de duração, os programas seguem o mesmo roteiro do primeiro turno, apenas com a apresentação mais detalhada do que o prefeito fez, está fazendo e continuará a fazer.

Dessa feita, porém, ele tem que confrontar-se diretamente com o candidato de oposição, Capitão Wagner. É o que acontece no programa do dia 18 de outubro, considerado uma indesejada interrupção provocada pelo adversário:

[Roberto Cláudio] – Hoje é o dia do médico e minha intenção era abrir o programa com uma homenagem a todos que trabalham na área da saúde municipal no nobre trabalho de cuidar da vida das pessoas, mas a campanha de ataques caluniosos do meu adversário contra mim na TV, na rádio e nas redes sociais me obriga a fazer uma pausa no meu programa para colocar a verdade em seu verdadeiro lugar. A justiça já proibiu quatro comerciais ofensivos do meu adversário contra mim. Mesmo assim eu não poderia deixar de esclarecer com mais detalhes o que ele diz para convencer você, especialmente no que diz respeito à Central de Medicamentos. Usando maldosamente um trecho do meu programa, ele me acusa de ter dito que eu “construí” a Central de Medicamentos da Prefeitura, e que os medicamentos seriam destinados a todo o Estado e não apenas ao município de Fortaleza”.

A polêmica sobre o uso dos termos “construir e “montar”, mais que uma distinção semântica de menor importância, é tratada como

uma forma de afetar a credibilidade de Roberto Cláudio com a acusação de mentiroso, fatal para a imagem de qualquer político. A reprodução do programa do candidato em que fala sobre a Central de Medicamentos deixa claro que ele falou que “montou” e não que “construiu” e que os remédios seriam de fato reservados, como ele disse, apenas para os postos de saúde e Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de Fortaleza. É o próprio candidato que se dirige à Central de Medicamentos para de lá fazer a gravação que comprovaria a “verdade dos fatos”, atestada pelas imagens e depoimentos dos que ali trabalham. “Desde o início estou fazendo uma campanha limpa e é assim que vou continuar fazendo até o último dia”.

Alguns dos *spots* veiculados na última semana da campanha abordavam a participação específica da juventude, das mulheres e da população LGBT (“o amor vence tudo”). Nos últimos dias foi ao ar o *spot* intitulado “A união por uma Fortaleza melhor”: em um comício declarações e justificativas de apoio à candidatura de Roberto Cláudio, feitas pelo governador Camilo Santana, Ciro Ferreira Gomes e de outros deputados reforçavam sua imagem de político competente e trabalhador:

[Camilo] – Você, além de fazer uma Fortaleza mais bonita, que dá orgulho aos fortalezenses, você tem feito a diferença em todas as áreas: saúde, educação, mobilidade urbana, no social. É pelo bem de Fortaleza, do povo de Fortaleza, que Roberto Cláudio tem que continuar no dia 30 de outubro deste mês.

[Ciro Gomes] – Nesse momento em Fortaleza, todos os homens de boa fé, independente de nossas diferenças, sabem que Roberto Cláudio é o melhor, que tem feito a melhor administração de Fortaleza em todos os tempos. Não quero dizer que Fortaleza é o paraíso, porque isso não está disponível para a obra humana, mas em todas as áreas teve investimento sem rival na história, eu que fui prefeito digo.

### *A campanha do Capitão Wagner na TV: primeiro e segundo turnos*

Se a identidade de Roberto Cláudio, candidato à reeleição, era a única claramente situacionista, aos demais candidatos cabia a tarefa de serem reconhecidos como o opositor principal. E neste

caso destacamos três candidatos que no primeiro turno reivindicavam esse posicionamento: Capitão Wagner, Luizianne Lins e Heitor Ferreira. Na verdade a oposição era menos ao próprio candidato Roberto Cláudio e mais aos Ferreira Gomes. Além do reduzido tempo de TV, Luizianne tinha contra si dois fatores, ter sido aliada dos Ferreira Gomes e de não contar com apoio do PT estadual. Recém filiado ao PSB, e com apoio apenas de Rede Sustentabilidade, Heitor Ferreira não conseguiu no primeiro turno colocar-se como alternativa entre o candidato dos Ferreira Gomes e da Prefeita Luizianne, posição ocupada pelo Capitão Wagner.

A campanha do Capitão Wagner no primeiro turno tinha como objetivo central construir uma imagem pública que o credenciasse à prefeitura, considerando que nunca antes concorrera a cargo no poder executivo. Eleito vereador em 2012 e deputado estadual em 2014, sua imagem era de um policial que ganhara notoriedade por liderar uma greve da Polícia Federal em 2011. Outros elementos precisavam ser agregados ou amenizados para dar densidade a sua candidatura.

A principal estratégia foi apresentá-lo como uma pessoa cuja trajetória de vida, de muito esforço nos estudos e trabalho, conduziu-o à condição de homem bem-sucedido. Uma identidade com a qual muitos pretendem se reconhecer e que com frequência influi na escolha de determinados candidatos.

É assim que ele se apresentou aos eleitores em seu primeiro programa na TV:

Eu sempre lutei muito para defender os policiais, como reconhecimento fui eleito vereador mais votado de Fortaleza e deputado estadual mais votado do Ceará. Dessa parte da minha história muita gente já ouviu falar, mas tem outra parte que pouca gente conhece.

Essa outra parte da história será contada por sua família e por seus amigos, que testemunham não quem é o capitão, mas o Wagner como pessoa. Narrativas intimistas, como as que ocorrem em conversas cotidianas.

[Dayanne Bittencourt, esposa] – Para muitos é o capitão, para mim é o Wagner. A gente se conheceu no sítio Siqueira, numa casa de forró...

[Rayane, filha adolescente] – Ele sempre foi um super-professor de história para mim.

[Capitão Wagner] – Meu sonho quando eu era criança era ser jogador de futebol. Hoje, graças a Deus eu sou uma pessoa estabilizada, tenho meu emprego bom e isso tudo foi pela maneira como encarei os estudos e o esporte.

[Marcos Paulo Ferreira, amigo de infância] – Esse tempo todo, 22 anos, ele nunca mudou.

Exemplo mais convincente da relação informal mantida com os amigos foi buscado em outras narrativas:

[Cena: candidato numa mesa de café com um casal de amigos.]

[Dalcilene] – O Brito diz assim: “Dulce, tira o capitão para dançar”. Eu fui, aí ele pisou no meu pé, ou não sei se fui eu que pisei no dele, e eu disse assim, “macho veio” não vou mais dançar porque tu pisou no meu pé. Aí o Brito disse assim, não é macho veio não, é capitão. Eu disse: “é sim, tá junto com a gente, é macho veio”. [Risadas de todos como forma de concordância.]

[Albercio Silva, amigo] – Ele conta piada, ele chora, ele se diverte com as crianças e com os amigos, ele é uma pessoa comum. Ele veio da periferia.

[Capitão Wagner] – Nasci no bairro João XXIII. Na minha vida nada caiu do céu. Vendi “dindim” pra ajudar em casa enquanto meu pai vendia doces em uma bicicleta para pagar meus estudos.

A metáfora familiar é usada na narrativa que confirma a crença do senso comum: deve-se cuidar da política como se cuida da própria família:

[Capitão Wagner] – Certo dia eu estava na casa da minha mãe, aí ela me chamou no canto e pediu que eu cuidasse de Fortaleza como ela cuidou de mim, com meu pai cuidou de mim, com as referências que a gente teve em casa, que a gente teve de respeito às pessoas e eu pretendo executar porque pedido de mãe filho não pode deixar de atender.

Outra faceta, no entanto é agregada para diferenciá-lo das pessoas comuns: a atração que exerce sobre todos, um suposto carisma: “[Esposa] – Tem amigos que se você falar, eles ficam com os

olhos brilhando, porque eu posso dizer que eles são apaixonados por ele”.

A ênfase ao diálogo, para falar de temas polêmicos e resolver conflitos é usada para contrapor-se criticamente à atuação do prefeito.

Sentado em um banco de praça, o candidato conversa com um agente da polícia municipal e um feirante da rua José Avelino, e, após ouvir os argumentos dos dois, chega à conclusão de que eles estão do mesmo lado, são trabalhadores, e que ao prefeito caberia regulamentar a situação da feira, transferindo-a para local legalmente permitido.

O mesmo acontece na conversa travada entre taxistas e motoristas de Uber, outro tema polêmico: “[Candidato] – Boa tarde, nós estamos aqui com o Thiago, que é taxista, o Riande, que é motorista de Uber, para encontrar uma solução para esse problema que se tornou um conflito”.

A posição de ouvir os argumentos de cada parte é valorizada como atributo de um bom gestor, para que tome uma posição e não fique em cima do muro (crítica endereçada ao prefeito, que optava por não desagradar nenhuma das partes).

Sua explicação sobre porque resolveu ser candidato a prefeito tem como implicatura a crítica à atuação inócua do parlamento: “Mesmo depois de ter sido vereador e deputado eu não me conformava com essa maneira de fazer política, você quer fazer, mas as coisas não andam, parece que nada muda. [...] Foi por tudo isso que aceitei ser candidato a prefeitura”.

A apresentação de suas propostas para mudar Fortaleza é quase sempre feita por meio de conversas encenadas com eleitores, confirmando a imagem de candidato que sabe ouvir as pessoas, que pensa principalmente em realizar obras sociais, recorrendo a depoimentos dos que sofrem as dificuldades que ele diz entender bem porque “a gente que vem da periferia sabe que os políticos prometem demais”. É dessas conversas que nascem as propostas do candidato: “milhões de reais estão sendo gastos para construir mais um viaduto [...] o problema aqui não é o viaduto e sim esquecer essa comunidade que está sujeita à lama e às doenças. O cheiro aqui é muito forte. Nós vamos fazer obras sim, mas para melhorar a vida das pessoas”.

A metáfora da distribuição de um bolo é utilizada em uma demonstração didática de que o prefeito em exercício governava

para os ricos: apenas uma pequena fração do bolo é o que a prefeitura teria gasto nos bairros mais pobres, ficando a maior fração para os bairros mais ricos. O candidato conclui indignado: “isso não é justo, vou governar por igual para todos os bairros, para que todos tenham as mesmas oportunidades”.

O tema da segurança é abordado mediante depoimentos de pessoas que perderam seus entes queridos, e da situação de pessoas “de bem” que estão com medo, presas em suas casas ou locais de trabalho. A elas se direciona o candidato para dizer o que vai fazer: treinar e armar guardas municipais, e usar o sistema de monitoração com câmeras nos locais públicos. O crédito ao que é proposto é buscado na viabilidade ilustrada com exemplos de sucesso em outras cidades, antes tão violentas quanto Fortaleza.

Justifica-se a estratégia discursiva central do primeiro turno, centrada na história de vida do candidato, “porque as pessoas, para votar em alguém, têm que conhecer em quem estão votando”. O argumento é o de que foi oferecida aos eleitores uma “pessoa de verdade”, de carne e osso, com sentimentos, uma pessoa comum, mas com determinação e trabalho para vencer na vida: “[Capitão Wagner] – Eu sempre fui assim. Eu só tive que fazer para as câmaras o que eu sou normalmente, a gente não precisou maquiagem nada, criar nenhum personagem. [crítica ao marketing eleitoral]”.

No segundo turno predominaram as seguintes estratégias discursivas:

a) Reforçar a imagem do Capitão Wagner como uma nova liderança para mudar a política de Fortaleza (implicatura: tirar os mesmos de sempre da política, ligados aos Ferreira Gomes):

[Voz *off*] – Em 1986 surgiu um líder no Ceará, Tasso Jereissati. Ele não era um político profissional mas sabia exatamente o que fazer para resolver o maior problema daquela época, a mortalidade infantil. Hoje o Ceará vê nascer outro líder que, como o primeiro, sabe exatamente o que fazer para resolver outro problema das nossas famílias, o da segurança. E o melhor: eles estão do mesmo lado.

[Voz *off*] – Um líder legítimo é seguido porque é admirado pela grandeza de suas atitudes [...] um líder de verdade lidera, reconhece e assume os problemas, não tenta enganar com falsas promessas. [...] Um líder de verdade lidera pelo exemplo e o que vale para ele vale pra todo mundo. A política anda meio carente de pessoas assim.

[Tasso] – Nós podemos dar apoio ao Capitão Wagner porque ele é um líder natural.

b) Desqualificar a imagem de gestor de Roberto Cláudio por meio de duros ataques envolvendo a falta de remédios nos postos; a mordomia dos políticos e assessores; as reclamações de professores, pais e alunos sobre o mau funcionamento das escolas municipais; a violência; enfim, todas as mazelas a que se atribui não tanto a falta de recursos quanto uma gestão ruim.

Confronta-se o que ele prometeu como candidato e que não teria cumprido em sua gestão, fazendo uma pergunta-desafio aos eleitores:

– Eu quero fazer uma proposta olhando nos seus olhos. Se no seu bairro tem remédio no posto, consultas e exames sem fila, se onde você mora todas as crianças estudam em escola de qualidade e podem brincar na rua sem medo. Não precisa votar em mim, mas se no seu bairro falta tudo isso, eu te peço uma chance pra fazer diferente. Vamos mostrar que sua vida pode ser bem melhor.

c) Ressaltar a importância do apoio de Tasso Jereissati e Eunício Oliveira à candidatura de oposição:

[Tasso] – Meus amigos de Fortaleza, muitas pessoas me perguntam o porquê do nosso apoio ao Capitão Wagner para prefeito de Fortaleza. Queremos um Estado mais eficiente e mais eficiente significa uma visão que o Capitão Wagner traz de reformulação da maneira de fazer a administração pública, extremamente necessária. Nas secretarias, nos postos mais importantes não se pode colocar indicados por amigos dos políticos. A administração pública tem que ser vista com o mesmo esmero com que você faz a administração da sua empresa ou da sua casa. Nós somos uma escola de formação de quadros e essa escola vai estar com toda certeza dando todo suporte ao Capitão Wagner que é um homem sério, culto, competente, mas um homem simples, um fortalezense como você, e Fortaleza precisa de um fortalezense como você.

[Voz *off*] – Um bom prefeito precisa ter apoio em Brasília, e o Capitão Wagner conta com dois grandes senadores, Tasso e Eunício.

d) Afirmar que ele é um líder, mas é também uma pessoa comum, verdadeiro. Não apenas diz que não tem preconceito, mas traz o testemunho emocionado do próprio irmão:

– Meu nome é Fábio Souza, sou irmão do Capitão Wagner. Não é fácil para mim, eu nunca conversei com ele a respeito disso, a minha família, poucas pessoas sabem. E por fazer parte desse grupo LGBT eu já sofri muito preconceito. Mas aconteceu um episódio: fui brincar o carnaval numa praia, estava com uma pessoa e ele estava lá, trabalhando como policial. [...] Ele me abraçou e disse que me amava e que estava a meu lado, isso me emociona até hoje.

## **○ que dizem os resultados eleitorais**

No primeiro turno, como indicavam as pesquisas, Roberto Cláudio foi o candidato mais votado, com 524.973 votos (40,81%). O Capitão Wagner, com 400.802 votos (31,15%) foi, também como esperado, o segundo colocado. O confronto no segundo turno foi bastante acirrado, de modo especial nas redes sociais, que neste texto deixamos de analisar. Os resultados do segundo turno reelegeram o prefeito Roberto Cláudio com 678.847 votos (53,575%). A votação do Capitão Wagner, no entanto, foi alta, 588.471 votos (46,57%). A diferença percentual entre eles, 9,66% no primeiro turno, caiu para 7,14% no segundo turno. A análise do primeiro turno da campanha de Roberto Cláudio revela a ausência dos Ferreira Gomes, que certamente não foi casual, o que leva a crer que sua reeleição exigia a confirmação de sua imagem de político realizador. Somente no último programa do segundo turno, os Ferreira Gomes foram convocados para avaliar positivamente o nome do seu candidato a prefeito.

A imagem de líder e homem comum assumida por Capitão Wagner não era tão consistente como a do seu adversário. Agregar ao nome o posto militar – capitão – sugere a vinculação “com o seu povo”, os policiais, fator de restrição de seu eleitorado. Ter no início de sua carreira política liderado uma greve de policiais que paralisou a cidade em 2011 contrastava com a imagem apresentada, de “homem comum”.

Vale ressaltar que, se no segundo turno parte dos votos de Luizianne, 193.697(15,8%) e de Heitor Ferrer, 90.510 (7,4%) tivessem sido transferidos para o Capitão Wagner, candidato de oposição aos Ferreira Gomes, o resultado poderia ter sido diferente. Nenhum deles, no entanto, declarou-lhe apoio.

Nos dois turnos das campanhas de Roberto Cláudio e Capitão Wagner, as questões nacionais não foram abordadas, como se poderia esperar, considerando a conjuntura da crise política, com escândalos de corrupção da “Lava Jato” ocupando todos os noticiários, e a crise econômica cujo reflexo principal na vida das pessoas era o crescente número de desempregados.

As razões desse “esquecimento”, certamente intencional, no caso da candidatura de Roberto Cláudio, talvez possam ser atribuídas às ligações partidárias dos Ferreira Gomes com Lula e o PT, tendo como horizonte a disputa presidencial de 2018, quando Ciro pretende ser candidato à presidência.

Já no caso da campanha do Capitão Wagner, é mais difícil levantar uma hipótese plausível, se levarmos em conta que Tasso sempre fez oposição sistemática ao PT. Quanto a Eunício Oliveira, é evidente que temia, o que de fato aconteceu, delações envolvendo seu nome seu partido em corrupções da “Lava Jato”.

Dos 43 vereadores eleitos a maioria pertencia à coligação de 18 partidos que apoiaram Roberto Cláudio, sendo o PDT o que obteve o maior número de eleitos (11). Se olharmos para os resultados eleitorais nos municípios do interior do estado, constata-se que o PDT, partido dos Ferreira Gomes, elegeu 49 prefeitos, de longe o maior número. Além da capital, outra joia da coroa conquistada por um dos irmãos, Ivo Ferreira Gomes, foi a prefeitura de Sobral, maior município do norte do estado e berço político dos Ferreira Gomes.

Não resta dúvida de que os resultados eleitorais das eleições municipais de 2016 confirmam a hegemonia dos Ferreira Gomes na política cearense, que já alcança 16 anos.

## Referências

- ALMEIDA, A. C. (2008). *A cabeça do eleitor: estratégia de campanha, pesquisa e vitória eleitoral*. Rio de Janeiro: Record.
- ALMEIDA, J. (1998). *Como vota o brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Xamã.

- BEZERRA, M. O. (1999). *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- BRAGA, L. (2013). Cid Gomes anuncia filiação em massa para o PROS. *O Estado de S.Paulo*, 2 out. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2DV3MXd>>. Acesso em: 30 nov. 2018
- BURSZTYN, M. (1984). *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- CARVALHO, R. V. A. (2013). *Campanhas eleitorais e comunicação midiática: ciclos de mudança e continuidade*. Fortaleza: Edições UFC.
- CARVALHO, R. V. A.; AQUINO, J. (2011). A derrota de Tasso Jereissati na disputa para o senado em 2010: como entender a dissolução de suas bases eleitorais. *Revista Debates*, vol. 5, n. 2, p. 145-80.
- CARVALHO, R. V. A.; LOPES, M. S. (2016). Duelo entre “candidatos poste”: a campanha eleitoral pela prefeitura de Fortaleza em 2012. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 2, p. 92-124.
- CHARAUDEAU, P. (2016). *A conquista da opinião pública: como o discurso manipula as escolhas políticas*. São Paulo: Contexto.
- COELHO, I. (2014). Pesquisa O Povo/Datafolha: Tasso lidera com 58%; Mauro tem 21%. *O Povo*, 1 out. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2QmV8HF>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- DIÁLOGOS POLÍTICOS. (2014). *Quem controla os votos nos municípios do Ceará*. Disponível em: <<https://bit.ly/2TZItcx>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- DIÁRIO DO NORDESTE. (2010). *PSB foi o partido que mais elegeu prefeitos no Ceará*. Disponível em: <<https://bit.ly/2SmqB9Y>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Convenção oficializa Camilo Santana candidato ao Governo*. Disponível em: <<https://bit.ly/2BKioHj>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- FERREIRA, J. G. (2009). *Suplência senatorial, uma análise da representatividade*. 2009. 80 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília.
- FIGUEIRAS, I. (2016). Clãs políticos: famílias controlam 45% das prefeituras cearenses. *O Povo*, 07 fev. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2FOKNjx>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- FIRMO, E. (2014). A mais imprevisível das eleições no Ceará. *O Povo*, 1 out. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Spicmt>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- G1. (2013). *30% dos deputados do Ceará mudam de partido visando 2014*. Disponível em: <<https://glo.bo/2zvFZtB>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- LEMENHE, M. A. (1995). *Família, tradição e poder: o (caso) dos coronéis*. São Paulo: Annablume.

- MARTINS, J. S. (2011). *A Política no Brasil: lúmpem e místico*. São Paulo: Contexto.
- MAZZA, C. (2015). Heitor Ferrer: “O PDT virou um bom bife para um bom predador”. *O Povo*, 13 set. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2DThOsa>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- NEIVA, P. R. P. (2006). Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, vol. 49, n. 2, p. 269-99. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qv21qm>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- NEIVA, P.; IZUMI, M. (2012). Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, vol. 18, n. 1, p. 1-21. Disponível em: <<https://bit.ly/2rdP4CV>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- NUNES, E. O. (2010). *A gramática política do Brasil: corporativismos e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- O ESTADO (Ceará). (2014). *Quatro siglas comandam 77,7% das prefeituras do Ceará*. Disponível em: <<https://bit.ly/2SkgOBm>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- O POVO. (2014). Pesquisa: Tasso sobe quatro pontos e chega a 58%; Mauro oscila um ponto e fica com 19%. *O Povo*, 21 set. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2PbEXYS>>. Acesso em: 30 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2016). Campanha em Fortaleza abre crise entre antigos aliados. *O Povo*, 1 ago. 2016.
- QUEIROZ, M. I. P. (1978). *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa Omega.



# Paraná Eleitoral

*revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

## Apresentação

**Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

## Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

## Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranaeleitoral@tre-pr.jus.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em *itálico* (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

#### **Livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

#### **Artigos de periódicos:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

#### **Capítulos de livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

**Internet (documentos eletrônicos):**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

**Trabalhos não publicados:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

**Documentos:**

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

**A seleção dos artigos**

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: *(i)* a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; *(ii)* a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e *(iii)* a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.

