



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RAFAEL FONTES DO VALE

**LEI DA FICHA LIMPA, GOVERNANÇA ELEITORAL E  
SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

BELÉM – PARÁ  
2014

RAFAEL FONTES DO VALE

# **LEI DA FICHA LIMPA, GOVERNANÇA ELEITORAL E SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz.

BELÉM – PARÁ

2014

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Candidato (a): **Rafael Fontes do Vale**

Dissertação defendida e aprovada em **24/04/2014** pela seguinte Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz (UFPA)  
Orientador

---

Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira (PPGCP/UFPA)  
Examinador Interno

---

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (PPGCP/UFPE)  
Examinador Externo

---

Prof(a). Dr(a). Marinalva Cardoso Maciel (Faculdade de Estatística/UFPA)  
Examinador Externo

---

Prof. Dr. Carlos Augusto Souza (PPGCP/UFPA)  
Suplente

---

**Prof. Dr. Celso Antonio Coelho Vaz**  
Coordenador do PPGCP/UFPA

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pela vida, pelo amor, pela luz e pela alegria de ser.

Agradeço à minha esposa Alessandra, por ser o nosso amor a razão de tudo que me proponho.

À minha mãe, meu pai, meus irmãos e todos os amigos.

Ao meu orientador Dr. Celso Vaz, grande incentivador deste trabalho, e à todos os professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPa.

Gratidão à todos.

## RESUMO

Analisar o impacto da promulgação da Lei da Ficha Limpa primeiramente na governança eleitoral e por conseguinte no âmbito geral do sistema eleitoral do Brasil é o objetivo desta dissertação. Utilizou-se metodologia estatística de análise de dados do registro de candidaturas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para comparar eleições municipais anteriores (2004 e 2008) à promulgação da nova lei em relação à última eleição municipal (2012), a primeira após sua promulgação. A análise dos dados aponta que o impacto quantitativo da nova lei é muito pequeno no sistema eleitoral brasileiro, e portanto incapaz de produzir grandes aprimoramentos tanto na governança como no sistema de eleições do Brasil. De forma específica se demonstrará que o registro de candidaturas sofre influência direta da legislação eleitoral do ano do pleito, do cargo em disputa, e do partido político do candidato.

**Palavras-Chave:** governança eleitoral, lei da ficha limpa, sistema eleitoral.

## **ABSTRACT**

Analyze the impact of the enactment of clean record law (Lei da Ficha Limpa) primarily on the electoral governance and therefore within the general framework of the electoral system in Brazil is the goal of this dissertation.

By using statistical methods for analyzing the data of the electoral candidacies of the Supreme Electoral Tribunal (TSE) in order to compare previous municipal elections (2004 and 2008) to the enactment of the new law in relation to the last municipal election (2012), the first after it's enactment.

Data analysis shows that the quantitative impact of the new law is very small in the Brazilian electoral system, and therefore unable to produce large improvements in governance as much in Brazil's elections system.

Specifically it will be demonstrated that the candidacies applications are under direct influence of the electoral legislation of the year of the election, the political position in the dispute, and the political party of the candidate.

**Keywords:** electoral governance, lei da ficha limpa, electoral system.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPITULO I - A LEI DA FICHA LIMPA</b> .....	14
1.1 LEI DA FICHA LIMPA, ORIGENS E MOBILIZAÇÃO POPULAR .....	14
1.2 GOVERNANÇA ELEITORAL .....	17
1.3 ELEGIBILIDADE <i>versus</i> INELEGIBILIDADE .....	18
1.4. O QUE É A LEI DA FICHA LIMPA? .....	21
1.4.1 Condenações Judiciais Proferidas por Órgão Colegiado .....	24
1.4.2 Rejeição de Contas Relativas ao Exercício de Cargo ou Função Pública .....	25
1.4.3 Perda de Cargo Eletivo ou de Provimento Efetivo .....	26
1.4.4 Renúncia ao Mandato ante a Iminência de Processo de Cassação ...	27
1.4.5 Exclusão do Exercício de Profissão por Órgão Profissional Competente .....	27
<b>CAPÍTULO 2 O REGISTRO ELEITORAL NAS ELEIÇÕES DE 2004,2008 E 2012</b> .....	29
2.1. ESTATÍSTICA E A CIÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA .....	29
2.2. O REGISTRO DE CANDIDATURA ELEITORAL .....	29
2.2.1 Análise Estatística do Registro Eleitoral nas Eleições Municipais ....	31
<b>CAPITULO 3 OS FILTROS DE ACESSO AOS CARGOS POLÍTICOS NO BRASIL</b> .....	44
<b>CONCLUSÃO</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS BILIOGRÁFICAS</b> .....	58

## LISTA DE TABELAS

QUADRO 1 - CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E CAUSAS DE INELEGIBILIDADE .....	19
QUADRO 2 – IDADE MÍNIMA DE CANDIDATURA NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL .....	21
QUADRO 3 - LEI DE INELEGIBILIDADES (LC 64/90 COM ALTERAÇÕES DA LFL) .....	23
QUADRO 4 - INOVAÇÕES DA LEI DA FICHA LIMPA .....	27
TABELA 1 - FREQUÊNCIA E VALOR ESPERADO DO REGISTRO ELEITORAL - 2004 à 2012 .....	33
TABELA 2 – RESULTADO TESTE QUI-QUADRADO .....	33
TABELA 3 – RESÍDUOS AJUSTADOS REGISTRO ELEITORAL 2004 À 2012 .....	34
GRÁFICO 1 – RESÍDUOS AJUSTADOS ANO DA ELEIÇÃO X REGISTRO ELEITORAL ..	35
TABELA 4 - TOTAL DE PEDIDOS DE REGISTRO DE CANDIDATURAS 2004, 2008 e 2012	37
TABELA 5 – RESÍDUOS AJUSTADOS X CARGO X REGISTRO 2004, 2008 e 2012 .....	38
GRÁFICO 2 – RESÍDUOS AJUSTADOS PREFEITO X ELEIÇÃO X REGISTRO ELEITORAL .....	39
GRÁFICO 3 – RESÍDUOS AJUSTADOS VICE-PREFEITO X ELEIÇÃO X REGISTRO ELEITORAL .....	39
GRÁFICO 4 – RESÍDUOS AJUSTADOS VEREADOR X ELEIÇÃO X REGISTRO ELEITORAL .....	40
TABELA 6 – FREQUÊNCIA DE REGISTROS DE CANDIDATURAS X ANO DA ELEIÇÃO	41
TABELA 7 – CASOS DE REGISTROS DUPLICADOS - ELEIÇÃO 2012 .....	42
GRÁFICO 5 – CICLO ELEITORAL .....	44
GRÁFICO 6 – DA CANDIDATURA ATÉ A DIPLOMAÇÃO .....	46
GRÁFICO 7 – COMPARAÇÃO ENTRE OS FILTROS ELEITORAIS .....	47
TABELA 8 –ELEIÇÕES 2012 - PARTIDO / N° TOTAL DE REGISTROS / % DE INDEFERIDOS .....	50
GRÁFICO 8 - ELEIÇÕES 2012 - PARTIDO /% DE INDEFERIDOS .....	52

## **LISTA DE SIGLAS**

ABRACCI: A Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade

AMB: Associação de Magistrados Brasileiros

ASSOJUFE: Associação dos Juízes Federais do Brasil

CONAMP: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

DEM: Democratas

LC: Lei Complementar

LFL: Lei da Ficha Limpa

MCCE. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

OE: Órgão Eleitoral

PCB: Partido Comunista Brasileiro

PCdoB: Partido Comunista do Brasil

PCO: Partido da Causa Operária

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PHS: Partido Humanista da Solidariedade

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN: Partido da Mobilização Nacional

PP: Partido Progressista

PPL: Partido Pátria Livre

PPS: Partido Popular Socialista

PR: Partido da República

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PRP: Partido Republicano Progressista

PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSC: Partido Social Cristão

PSD: Partido Social Democrático

PSDB .Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC: Partido Social Democrata Cristão

PSL: Partido Social Liberal

PSOL :Partido Socialismo e Liberdade

PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PTC :Partido Trabalhista Cristão

PTdoB: Partido Trabalhista do Brasil

PTN :Partido Trabalhista Nacional

PV :Partido Verde

TRE: Tribunal Regional Eleitoral

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

STF: Supremo Tribunal Federal

## INTRODUÇÃO

Compreender se a mobilização de milhões de brasileiros pela promulgação da Lei da Ficha Limpa (LFL) valeu a pena, isto é, se a introdução da nova norma na legislação nacional teve impactos significativos no sistema eleitoral de nosso país é a primeira pergunta que esta dissertação se propõe a responder.

A segunda questão em pauta é a maneira na qual a legislação de inelegibilidades influi na dinâmica de oferta de candidaturas nas eleições municipais, ou seja, detectar se a legislação eleitoral de inelegibilidades tem padrões de impactos diferenciados de acordo com ano da eleição, cargo em disputa e partido político do candidato.

Dito isto, é importante assinalar que este trabalho tem na sua metodologia de análise de dados o principal pilar para confirmação ou refutação das hipóteses apresentadas.

São elas:

Hipótese 1) A promulgação da nova Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) tem impacto quantitativo diminuto sobre o registro eleitoral de candidaturas nas eleições municipais, ao analisarmos estatisticamente os dados das eleições de 2004, 2008 e 2012 no contexto geral do sistema eleitoral brasileiro; e

Hipótese 2) – A legislação acerca do registro de candidaturas eleitorais tem diferentes padrões de impactos de acordo com o ano da eleição, cargo em disputa e partido político do candidato.

Este trabalho concorda que a utilização de métodos quantitativos e estatísticos nas ciências sociais brasileiras ainda não alcançou os patamares de excelência das ciências biológicas e da natureza, tendo portanto um longo caminho de desenvolvimento a frente.

De forma que, essa dissertação tem na metodologia estatística de análise de dados, uma singela tentativa de contribuir para uma busca de robustecimento metodológico, especificamente na área da Ciência Política brasileira, contribuindo positivamente a capacidade desta ciência melhor explicar os fenômenos que ela se propõe.

A governança eleitoral, referencial teórico deste trabalho, é o nome dado ao conjunto de regras e instituições que definem a competição política partidária. Esta temática foi por muito tempo negligenciada nos trabalhos acadêmicos de Ciência Política onde predominam estudos sobre competição política, partidos políticos, votos e proporcionalidade. Uma nova literatura e estudos vem buscando criar mecanismos para avaliação da estrutura dos organismos eleitorais nas democracias contemporâneas, analisando sua influência sob todo o jogo eleitoral, considerando-a uma importante variável de análise para a consolidação dos regimes democráticos do século XXI.

Nos trabalhos no campo da Ciência Política brasileira, estudos acerca do método de gerenciamento e organização das eleições em nosso país – governança eleitoral, são raros, talvez pela baixa desconfiança nos resultados eleitorais e pela grande estabilidade do organismo eleitoral do Brasil, a Justiça Eleitoral.

Grande parte dos trabalhos acadêmicos na área são estudos sobre a evolução histórica da justiça eleitoral e a modernização de nosso processo eleitoral, como por exemplo o advento da urna eletrônica. A eficiência de nosso modelo de governança é pouco questionada na maioria dos trabalhos até hoje.

Esta dissertação está dividida em 3 capítulos, o primeiro capítulo intitulado A Lei da Ficha Limpa é um capítulo teórico e introdutório da pesquisa, o qual apresenta um breve histórico sobre a mobilização popular que culminou na promulgação da Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), são introduzidos conceito e exemplos de inelegibilidades eleitorais, hipóteses legais que impedem uma pessoa de se candidatar as eleições. Discute-se o referencial teórico da governança eleitoral; e em seguida destrincha-se inciso por inciso todas as alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa (LFL)

O segundo capítulo chama-se O registro eleitoral nas eleições de 2004,2008 e 2012 e se trata de um capítulo de análise estatística sobre os dados coletados para esta pesquisa, para confirmar ou refutar as hipóteses de pesquisa destacadas anteriormente.

A fonte de dados principal desta dissertação é o repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>> site com a compilação dos dados brutos das eleições desde 1994, disponibilizado pela justiça eleitoral e voltado para pesquisadores com interesse em

analisar os dados de eleitorado, candidaturas, resultados e prestação de contas das eleições.

No site os arquivos originais são disponibilizados em formato texto (\*.txt) e nesta pesquisa foram importados para o programa estatístico *IBM SPSS*, principal ferramenta estatística utilizada. As consultas, filtros e cruzamentos apresentados neste trabalho são de autoria e responsabilidade única e exclusiva do autor.

No segundo capítulo será apresentada uma linha de evolução do impacto da legislação de inelegibilidades no registro eleitoral de 2004 à 2012, o qual permitirá a visualização dos diferentes padrões de impactos da lei, de acordo com a eleição e o cargo em disputa, hipótese nº2 deste trabalho. A análise destes dados comprovará que os cargos majoritários (prefeito e vice-prefeito) apresentam em suas linhas demonstrativas do impacto da legislação de inelegibilidades padrão muito similar. De forma distinta o cargo proporcional de vereador apresenta uma linha demonstrativa de impacto de padrão diferente.

O terceiro e último capítulo é intitulado Os filtros de acesso aos cargos políticos no Brasil, nele o impacto da LFL é posto em comparação com os outros dois filtros eleitorais existentes no Brasil: os partidos políticos e as eleições diretas.

No capítulo final se demonstrará que o impacto quantitativo da promulgação da LFL, mensurada e comparada sua importância dentro do contexto geral de filtros de acesso aos cargos políticos é irrisório e insuficiente para produzir um aperfeiçoamento sensível no sistema eleitoral do Brasil.

Com isso, ao finalizar serão apresentadas sugestões de alterações na LFL com vistas a proporcionar uma maior influência e eficiência da lei dentro do atual panorama do sistema eleitoral brasileiro.

## **CAPITULO I - A LEI DA FICHA LIMPA**

### **1.1 LEI DA FICHA LIMPA, ORIGENS E MOBILIZAÇÃO POPULAR**

Na origem da história da Lei da Ficha Limpa (LFL) está o exemplo de uma das maiores mobilizações populares da recente história brasileira.

Em 1996 houve alteração no art. 14 da Constituição Federal, a nova redação do artigo previu a necessidade de que as inelegibilidades protegessem a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato considerada a vida pregressa do candidato. Naquele momento o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou súmula dispondo que este artigo não era autoaplicável, necessitando uma lei complementar que viesse regulamentá-lo.

Entretanto em 2006, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro teve acolhido pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE), o pedido de cancelamento de 5 registros de candidatura de deputados envolvidos em esquemas de corrupção noticiados nacionalmente. Nas ações se evocava a moralidade e a vida pregressa dos candidatos para o justificar os pedidos, mesmo sem a existência da lei regulamentadora, tal qual a orientação da sumula do TSE. Tais decisões do TRE do Estado do Rio de Janeiro foram reformadas no TSE, entretanto neste momento diversas entidades da sociedade civil como a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação dos Juizes Federais do Brasil (ASSOJUFE), abraçaram a Ficha Limpa como uma causa conjunta. Essas instituições acabariam por integrar o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), entidade responsável pela campanha que culminou na promulgação da LFL já em 2010.

Ainda antes, nas eleições de 2008, o tema continuou na pauta política nacional, pelo fato da AMB ter impetrado Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo regulamentação imediata do art. 14 da Constituição, tal ação constitucional não obteve êxito.

Como isso, buscou-se então uma proposta de lei de iniciativa popular. O mecanismo constitucional da iniciativa popular de leis é regulamentado pela Lei nº 9.709/98. Para o povo apresentar projeto de lei diretamente ao Congresso Nacional,

sem necessidade do intermédio de um parlamentar, deve contar com a adesão de 1% de todo o eleitorado nacional, mediante assinaturas recolhidas em pelo menos cinco estados, representando no mínimo 0,3% do total de eleitores de cada estado, além de outras disposições previstas na lei.

A campanha nacional pela lei da ficha limpa mobilizou milhões e externalizou um grande anseio popular por ética na política. A lei propunha, grosso modo, que pessoas condenadas na justiça não poderiam assumir cargos públicos no Brasil. A Lei da Ficha Limpa (LFL) é um dos raros casos na história da jovem democracia brasileira de lei originada por iniciativa popular, dispositivo do art. 14, III, da Constituição de 1988.

Conforme dados do TSE, em julho de 2010 o Brasil contava com cerca de cento e trinta e cinco milhões e oitocentos mil eleitores, desta forma, a quantidade mínima de assinaturas necessárias para a iniciativa popular estava em torno de um milhão e trezentos mil assinaturas.

A sociedade civil se mobilizou pela causa e a coleta de assinaturas foi executada com grande sucesso, decorrência do amplo apoio popular e suporte de diversas entidades organizadas. O Projeto de Lei foi entregue no Congresso Nacional em 29 de Setembro de 2009 com cerca de um milhão e seiscentas mil assinaturas recolhidas em todos os estados da federação.

A mobilização popular foi tamanha que a lei foi aprovada rapidamente no Congresso contanto com votações avassaladoras e unânimes ao seu favor - 412 x 0 na Câmara e 76 x 0 no Senado. Transformou-se na Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010.

Um ano e meio mais tarde, em fevereiro de 2012, após longo debate jurídico acerca da constitucionalidade da LFL na justiça eleitoral brasileira, o pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a LFL constitucional, mas com sua aplicabilidade apenas para as eleições de 2012, não valendo suas disposições para a eleição de 2010. No STF foi vitoriosa a posição que defendia o princípio da anualidade das leis eleitorais - art. 16 da CF/88 - que prevê que a lei que alterar o processo eleitoral entra em vigor na data de sua publicação, mas não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Esta posição reformou o tópico da decisão

anterior do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) onde foi prevalente a tese da aplicação da LFL já nas eleições de 2010.

Todo esse processo popular de mobilização criou grande perspectiva social de que a LFL representasse uma real transformação ética no perfil dos candidatos aos cargos públicos. Pesquisa de opinião pública da AMB/Ibope de Agosto de 2010 constatou que 85% dos brasileiros apoiavam a Lei da Ficha Limpa e apenas 3% eram contrários.

A apresentação contida no site da campanha Ficha limpa (<http://www.fichalimpa.org.br>), a LFL tem como objetivo: “melhorar o perfil dos candidatos e candidatas a cargos eletivos do país”, de acordo com o mesmo texto, se trata do “início de uma revolução pacífica, cidadã e profundamente comprometida com os direitos humanos e a Constituição”. (acesso em 01/03/2013)

De acordo com o site, duas foram as organizações da sociedade civil responsáveis pela campanha de mobilização e coleta de assinaturas: A Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) – reunião de organizações da sociedade civil que trabalham no combate à corrupção e à impunidade no Brasil com a missão de “contribuir para a construção de uma cultura de não corrupção e impunidade no Brasil por meio do estímulo e da articulação de ações de instituições e iniciativas com vistas a uma sociedade justa, democrática e solidária”; e o Movimento de combate à corrupção eleitoral (MCCE) - “composto por 46 entidades cuja atuação se estende por todo o país. Com sede em Brasília (DF), acompanha de perto a atuação do TSE e mantém contato com os responsáveis pela adoção de medidas que favoreçam a lisura do processo eleitoral em todo o Brasil. O MCCE é uma das entidades fundadoras da ABRACCI”. (acesso em 01/03/2013)

É muito claro no discurso das entidades patrocinadoras da campanha ficha limpa, os anseios e expectativas gerados pela promulgação da LFL, pois milhões de brasileiros se mobilizaram em torno da causa, de objetivo moralizador. A mobilização deu frutos, a LFL foi promulgada e está em aplicação desde a eleição de 2012.

Hoje, após a eleição municipal de 2012, cabe analisar a partir dos dados fornecidos pela justiça eleitoral o que representou concretamente a nova lei. Em outras palavras: De que modo a LFL impactou o sistema eleitoral no Brasil? De que

modo a nova lei alterou a dinâmica de apresentação de candidaturas da governança eleitoral brasileira?

São essas questões que esta dissertação pretende responder.

## 1.2 GOVERNANÇA ELEITORAL

Autores contemporâneos da Ciência Política, vem reconhecendo como um novo campo de grande importância acadêmica a governança eleitoral.

Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras [*rule making*], aplicação das regras [*rule application*] e adjudicação das regras [*rule adjudication*]. (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p.07).

*Rule making* é a elaboração das leis. É o papel exercido pelo parlamento, pelos legisladores; No Brasil: deputados federais e senadores da república. É o nível onde são feitas as leis que regem o sistema eleitoral. *Rule application*, é a execução e gerenciamento do conjunto de regras eleitorais. São exemplos deste nível de operação o registro de partidos, candidatos e eleitores; a infraestrutura material e logística para o sucesso do pleito; a orientação sobre os procedimentos a serem adotados no dia das eleições; e todas as ações que vislumbrem garantir que a competição eleitoral transcorra de maneira justa e eficaz. *Rule adjudication* é o contencioso eleitoral, o sistema de solução de litígios entre os concorrentes do pleito. Estes três planos da governança eleitoral normalmente são atribuídos a mais de um órgão. As constituições nacionais normalmente possuem regras sobre eleições, alguns países tem códigos eleitorais, o que afeta sensivelmente o *rule making* eleitoral, espectro da governança não analisado nesta dissertação.

Entretanto, via de regra, um Órgão Eleitoral (OE) tem a responsabilidade de cuidar do *rule application* e do *rule adjudication*. No Brasil este órgão é a justiça eleitoral. O nível do *rule making* não será abordado neste trabalho, que se deterá tão somente ao *rule application* e *rule adjudication*.

Segundo a recente literatura que trata do assunto (ELKLIT e REYNOLDS, 2000; MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002), a dimensão da governança eleitoral foi uma variável extremamente negligenciada na Ciência Política.

Por muito tempo, os cientistas políticos definiram sistemas eleitorais em termos do que podemos chamar de 4-P's (politics, parties, polling and the proportional) Competição política, Partidos, Sufrágio e Proporcionalidade. [...] Arend Lijphart analisa as características de 27 democracias usando uma estrutura semelhante, mas também falha em não mencionar Comissões Eleitorais ou administração eleitoral. (PASTOR, 1999, p.06)

O esforço desta nova literatura é propor métodos de avaliação dos órgãos eleitorais e seu impacto sobre as eleições, alçando a governança eleitoral como uma variável importante nas análises sobre a consolidação dos regimes democráticos.

O argumento central é que sobretudo nas jovens democracias, a estrutura de organização dos OE's influenciam diretamente na estabilidade do regime. Uma governança eleitoral adequada assegura confiabilidade aos resultados dos pleitos, consolidando e harmonizando a luta pelo poder político (PASTOR, 1999; SCHEDLER, 2002; HARTLYN, MCCOY E MUSTILLO, 2008).

São notáveis na Ciência Política brasileira estudos sobre o funcionamento das eleições e da justiça eleitoral no Brasil de onde se destaca: 1) A justiça eleitoral desempenha papel fundamental e decisivo, como fiador da lisura dos resultados eleitorais com grande autonomia e alta estabilidade institucional resistindo a diversas mudanças no regime político desde sua fundação em 1932 (SADEK,1995); 2) O poder do judiciário nas definições das regras do jogo eleitoral vem aumentando aos poucos (SADEK,1995, FLEISCHER e BARRETO, 2009); 3) O judiciário tem patamares de confiança maiores do que o executivo e o legislativo devido ao desprestígio dos políticos; (FLEISCHER e BARRETO, 2009); 4) Modelo de governança eleitoral brasileira é *sui generis* no mundo, pois intersecciona o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, exclui totalmente os atores político-partidários e aumenta paulatinamente o controle na oferta de candidatos. (MARCHETTI, 2008).

### 1.3 ELEGIBILIDADE *versus* INELEGIBILIDADE

A legislação eleitoral estabelece uma distinção entre: i) condições de elegibilidade e ii) causas de inelegibilidade.

Inelegibilidades são as hipóteses previstas na constituição e nas leis complementares brasileiras que importam no impedimento de se candidatar e ser votado nos pleitos eleitorais.

A elegibilidade é o polo oposto da inelegibilidade, pois enquanto a primeira trata de requisitos positivos para o exercício da candidatura, a segunda representa os requisitos negativos, aqueles que impedem alguém de se candidatar.

**QUADRO 1 - CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E CAUSAS DE INELEGIBILIDADE**

<b>CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE</b>	<b>CAUSAS DE INELEGIBILIDADE</b>
Preenchimento das condições necessárias ao direito de ser votado	Hipóteses constitucionais e legais que impedem candidaturas que possuam potencial danoso à legitimidade das eleições
Decorrem de ato lícito.	Decorrem de ato ilícito.
Podem ser originadas por lei ordinária.	Só podem ser originadas por lei complementar
<i>Exemplos:</i> Nacionalidade Brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral; domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária de um ano no mínimo, idade mínima exigível, quitação eleitoral etc.	<i>Exemplos:</i> Os analfabetos; os estrangeiros; os condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado pelos crimes contra: a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais, etc.

**FONTE:** Elaborado pelo autor com base na constituição federal brasileira.

O objetivo é que ambas funcionem como um mecanismo de proteção do jogo eleitoral nas democracias, uma maneira de resguardar a sociedade contra candidatos que podem se valer dos cargos públicos para influenciar negativamente o andamento do processo democrático.

Historicamente, desde o Brasil-Império já existem regras de inelegibilidades eleitorais em nossos pleitos. Essas passavam pela necessidade de possuir uma renda mínima específica, questões de parentesco e de vedação a ocupantes de alguns cargos públicos. No período da ditadura civil-militar (1964-1985) também houve a utilização de legislação de inelegibilidades de maneira casuística.

A atual constituição brasileira dispõe quanto as condições de elegibilidade, no art. 14, §3º o seguinte:

- § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:
  - I - a nacionalidade brasileira;
  - II - o pleno exercício dos direitos políticos;
  - III - o alistamento eleitoral;
  - IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
  - V - a filiação partidária;

Quanto à nacionalidade brasileira, preenchem as condições tanto os brasileiros natos quanto os naturalizados, exceto para o cargo de presidente da República exclusivo para brasileiros natos.

Os direitos políticos não podem ser cassados. Existem os casos excepcionais de perda ou suspensão de direitos políticos, que são: cancelamento da naturalização, incapacidade civil absoluta, condenação criminal, não cumprimento de obrigações comuns a todos e improbidade administrativa.

Sobre a alistabilidade eleitoral (possibilidade de votar, de ser eleitor), nota-se que os estrangeiros são inalistáveis. Os analfabetos são inelegíveis, mas lhes é facultada a alistabilidade.

Quanto ao domicílio eleitoral, a essência dessa exigência é fazer que o candidato represente a comunidade em que tem domicílio.

A filiação partidária é o impedimento expresso a candidaturas sem partidos. Os partidos políticos têm o monopólio da representação política no Brasil, ninguém pode ser candidato sem estar filiado há no mínimo um ano a algum partido político registrado no TSE. A função é dotar os partidos políticos de maiores poderes dentro do sistema eleitoral.

Outra disposição constitucional que gera inelegibilidade de candidatura é a possibilidade de apenas uma reeleição para Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos.

Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

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

O militar alistável é elegível. Se tiver menos de dez anos de serviço, afasta-se da atividade. Mas se tiver mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Existem ainda os prazos para desincompatibilização aos quais os candidatos devem obedecer para não se tornarem inelegíveis. Há ocupantes de cargos públicos que não precisarão interromper seus ofícios, mas os prazos para desincompatibilização variam, em regra, de três a seis meses antes do pleito.

Finalmente, a idade mínima é uma importante condição de elegibilidade prevista pela constituição do Brasil. De acordo com o quadro a seguir:

**QUADRO 2 – IDADE MÍNIMA DE CANDIDATURA NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL**

	Inalistável	Inelegível todos os cargos	Alistamento e voto facultativo	Alistamento e voto obrigatório	Elegível
$x < 16$ anos	X	X			
$16 < x < 18$ anos		X	X		
$18 \leq x < 21$ anos				X	Vereador
$21 \leq x < 30$ anos				X	Dep. Estadual, Federal ou Distrital; Prefeito e Vice
$30 \leq x < 35$ anos				X	Governador e Vice
$x \geq 35$ anos				X	Senador; Presidente da República e Vice
$x \geq 70$ anos			X		

**FONTE:** Elaborado pelo autor com base na constituição federal brasileira.

#### 1.4. O QUE É A LEI DA FICHA LIMPA?

No art.14, §9º a CF/88 prevê que uma lei complementar irá estabelecer outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, analisando a vida pregressa do candidato e considerando a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Que Lei é essa? É justamente a Lei de Inelegibilidades, em vigor atualmente com as alterações trazidas pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010).

Lei da Ficha Limpa é o nome pelo qual ficou conhecida a Lei Complementar nº 135/2010. Trata-se de norma que alterou a Lei Complementar nº 64/1990, dispondo sobre inelegibilidades eleitorais e seus prazos de duração. A nova lei incluiu causas de inelegibilidades, que serão expostas a seguir, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

A Lei Complementar nº 64, batizada de Lei das Inelegibilidades, editada em 18/05/1990 (LC 64/90) nasceu com o objetivo principal de estabelecer casos de inelegibilidade em atendimento a mencionada norma constitucional.

Ela revogou a antiga Lei Complementar nº5 de 1970, elaborada ainda na ditadura militar, mantendo alguns casos de inelegibilidade da sua predecessora e trazendo inovações que pretendiam ser mais condizentes com o contexto de redemocratização do país.

A LC 64/90 tem 28 artigos, mas apenas o artigo 1º cuida das inelegibilidades propriamente ditas. Em seu texto integral, a lei é mais ampla e não se limita apenas a relacionar causas de inelegibilidade, mas sim de promover todo um aparato técnico e burocrático para o funcionamento do sistema eleitoral, contendo além do rol extensivo de inelegibilidades demais diretrizes de aplicabilidade, sustentação e funcionalidade.

Desta forma, a Lei de Inelegibilidades trata também de competências, impugnações, contestações, regras processuais em geral, providências cabíveis, prazos, representações, julgamentos, recursos, tipificações criminais, atuação dos tribunais e juízes, ritos processuais, enfim, uma gama de atividades base do sistema de governança eleitoral, visando o funcionamento do instituto das inelegibilidades, potencial filtro democrático do sistema representativo.

Mas quais são exatamente as inovações trazidas pela LFL? No tocante ao direito material a LFL:

- a) Criou 8 novas hipóteses de inelegibilidades;
- b) Ampliou as penas de inelegibilidade para o prazo padrão de 8 (oito) anos em 6 alíneas da Lei de Inelegibilidades;
- c) Passou a considerar a decisão de um órgão judicial colegiado suficiente para a decretação da inelegibilidade e não mais o trânsito em julgado da sentença.

Apenas o inciso I, do art.1º da Lei de Inelegibilidades trata das inelegibilidades propriamente ditas, este inciso tem 17 alíneas, de *a* até *q*. A LFL alterou as alíneas *c*, *d*, *e*, *f*, *g* e *h* e criou as alíneas *j*, *k*, *l*, *m*, *n*, *o*, *p*, e *q*.

A alínea *a* repete a norma constitucional que prevê como inelegíveis os inalistáveis e analfabetos. A alínea *b* já previa prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos para os parlamentares que infringissem as normas sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal.

Para Governadores e Prefeitos por outro lado, o prazo de inelegibilidade previsto pelo texto anterior da lei era de 3 (três) anos. O que a LFL veio fazer foi padronizar o período de 8(oito) anos para todas as hipóteses de inelegibilidades.

**QUADRO 3 - LEI DE INELEGIBILIDADES (LC 64/90 COM ALTERAÇÕES DA LFL)**

Hipótese	LC 64/90 , art. 1º, I, alínea	
Inalistáveis e analfabetos	<i>a</i>	
Condenações judiciais proferidas por órgão colegiado	Condenações eleitorais	<i>d, j, n, p</i>
	Condenações criminais	<i>e</i>
	Condenações por improbidade administrativa	<i>l</i>
Rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública	<i>g</i>	
Perda de cargo eletivo ou de provimento efetivo	Perda de cargo eletivo por cometimento de ato contrário a Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal	<i>b, c</i>
	Indignidade ou incompatibilidade do oficialato (militares):	<i>f</i>
	Perda de cargo público por abuso de poder econômico ou político:	<i>H</i>
	Demissão a bem do serviço público	<i>O</i>
	Descontinuidade laboral forçada de magistrado ou membro do MP:	<i>Q</i>
Renúncia a mandato ante a iminência de processo de cassação	<i>K</i>	
Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente	<i>M</i>	

**FONTE: Elaborado pelo autor com base nas alterações da LC 135/2010.**

### 1.4.1 Condenações judiciais proferidas por órgão colegiado

Existem três tipos de condenações judiciais que a LFL considera como geradoras de inelegibilidade eleitoral: condenações eleitorais, condenações criminais e condenações por improbidade administrativa.

Em relação às condenações eleitorais, existem as seguintes hipóteses de inelegibilidade:

**Inelegibilidade por abuso do poder econômico ou político:**

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

**Inelegibilidade por corrupção eleitoral:**

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

**Inelegibilidade por fraude quanto a estado civil:**

n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

**Inelegibilidade por doações eleitorais ilegais:**

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

Destas inelegibilidades, apenas a alínea *d* - inelegibilidade por abuso do poder econômico ou político - já existia antes da LFL, que a alterou incluindo a possibilidade da condenação por órgão colegiado, como também ampliou o prazo de inelegibilidade, de três para oito anos. As demais hipóteses são novas inelegibilidades.

Em relação às condenações criminais, houve inclusões importantes a alínea *e*, que já constava na LC 64/90.

**Cometimento de crimes de diferentes naturezas:**

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando

Nesta alínea as inelegibilidades foram substancialmente alteradas, com a inclusão da cláusula da condenação por órgão colegiado mais o aumento da duração da inelegibilidade de três para oito anos.

Incluiu-se outras condutas tipificadas criminalmente. As novas condutas criminais são as previstas nos itens 3, 5, 6, 8, 9 e 10 acima listados. As demais previsões (1, 2, 4 e 7) são repetições antes contidas no dispositivo.

Em relação às condenações por improbidade administrativa, a hipótese de inelegibilidade é a da alínea /:

**Ato doloso de improbidade administrativa:**

- l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

Percebe-se aqui que se trata de suspensão de direitos políticos em função de ato doloso (exclui-se o culposo), desde que tal ato importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

#### **1.4.2 Rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública**

Esta hipótese diz respeito à rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública. Essas decisões são prolatadas pelo legislativo ou pelos tribunais de contas, de modo colegiado. A previsão já existia na antiga Lei de Inelegibilidades e sofreu modificações importantes, além da questão de unificação do prazo (de cinco para oito anos), conforme a seguir:

**Contas julgadas irregulares:**

- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Interessante nesta alínea é notar que se tratam de contas rejeitadas pelos Tribunais de contas ou pelo Legislativo, desde que configurem ato doloso de improbidade administrativa, o que nem sempre é simples de se comprovar, ademais existe a possibilidade de decisão ser suspensa ou anulada por decisão judicial.

### 1.4.3 Perda de cargo eletivo ou de provimento efetivo

As inelegibilidades que envolvem, perdas de cargo são as seguintes:

**Perda de cargo eletivo por cometimento de ato inconstitucional:**

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

**Indignidade ou incompatibilidade do oficialato (militares):**

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

**Perda de cargo público por abuso de poder econômico ou político:**

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

**Demissão a bem do serviço público:**

o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

**Descontinuidade laboral forçada de magistrado ou membro do MP:**

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

Das cinco hipóteses, três (alíneas *c*, *f*, *h*) já constavam na LC 64/90, e foram alteradas na questão da incidência das decisões colegiadas e na padronização do prazo para oito anos. As alíneas *o* e *q* são novidades da LFL. Antes, só havia previsão alcançando magistrados e membros do Ministério Público nas questões de desincompatibilização de cargo.

#### 1.4.4 Renúncia ao mandato ante a iminência de processo de cassação

A inelegibilidade em relação a renúncia à cargo público eletivo, ante a possibilidade iminente de ser instaurado processo de cassação, foi uma novidade trazida pela LFL, guiada pelo princípio da moralidade:

**Renúncia por ameaça iminente à cassação de mandato:**

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

#### 1.4.5 Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente

A última hipótese também é uma novidade da LFL:

**Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente:**

m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

Este dispositivo remete a julgamento administrativo colegiado do órgão profissional competente (Conselhos regionais de engenharia, Ordem dos Advogados do Brasil etc.), somente no que concerne a infrações ético-profissionais.

#### QUADRO 4 - INOVAÇÕES DA LEI DA FICHA LIMPA

CRIAÇÃO DE 8 NOVAS HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADES			
Inelegibilidade por corrupção eleitoral:	Renúncia por ameaça iminente à cassação de mandato:	Ato doloso de improbidade administrativa:	Exclusão do exercício de profissão por órgão profissional competente:
Inelegibilidade por fraude quanto a estado civil:	Demissão a bem do serviço público:	Inelegibilidade por doações eleitorais ilegais:	Descontinuidade laboral forçada de magistrado ou membro do MP:
INCLUSÃO DE 6 CRIMES NA LISTA DOS CAUSADORES DE INELEGIBILIDADES			
Contra o meio ambiente e a saúde pública;	Abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;		Lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
Redução à condição análoga à de escravo;	Contra a vida e a dignidade sexual		Praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando
AMPLIOU TODAS AS PENAS PARA O PRAZO PADRÃO DE 8 ANOS DE INELEGIBILIDADE			
A DECISÃO DE UM ÓRGÃO JUDICIAL COLEGIADO DECRETA A INELEGIBILIDADE E NÃO MAIS O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA			

FONTE: Elaborado pelo autor com base nas alterações da LC 135/2010.

Neste capítulo foi apresentada primeiramente a origem social da LFL, ou seja de que forma milhões de brasileiros mobilizaram-se em torno da promulgação de uma lei; em seguida se expôs a distinção entre elegibilidade e inelegibilidade no intuito de prover uma compreensão introdutória e teórica acerca do tema tratado pela LFL, após isso apresentaram-se uma a uma todas as mudanças legislativas específicas trazidas à tona pela promulgação da lei conforme resumidas no quadro acima.

Apenas com a compreensão exata das mudanças específicas introduzidas pela LFL é que se pode mensurar qual o nível de alteração proporcionado pelas novas causas de inelegibilidade que ela trouxe em seu bojo, primeiro problema de pesquisa, o qual será respondido no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2 O REGISTRO ELEITORAL NAS ELEIÇÕES DE 2004, 2008 E 2012**

### **2.1. ESTATÍSTICA E A CIÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

O objetivo geral desta pesquisa é demonstrar de que modo a LFL impactou o sistema eleitoral brasileiro nas eleições municipais, com a hipótese de que a promulgação da lei tem impacto quantitativo diminuto sobre o registro eleitoral de candidaturas nas eleições municipais, ao analisarmos estatisticamente os dados das eleições de 2004, 2008 e 2012 de acordo ao contexto geral do sistema eleitoral.

Este trabalho utiliza-se de análise estatística (quantitativa) de dados. E busca contrariar a “hostilidade em relação aos métodos quantitativos e à estatística [na ciência social brasileira]” (SOARES, 2005, p. 27).

Os trabalhos de WERNECK VIANNA et al (1988), VALLE E SILVA (1999) e SANTOS E COUTINHO (2000) que demonstram que no campo das Ciências Sociais no Brasil a utilização de métodos básicos de estatística descritiva e inferencial é muito restrita independentemente da produção.

Para FIGUEIREDO FILHO e SILVA JUNIOR (2009, p.116-117)

O resultado prático disso é o enfraquecimento metodológico generalizado, o que por sua vez, influencia negativamente a capacidade das ciências sociais explicarem os fenômenos que elas se propõem.

Consideramos que o método funciona como a “lente” que o pesquisador utiliza para auxiliar a teoria no sentido de interpretar e explicar os fenômenos de seu interesse. Para King, Keohane e Verba (1994), “a substância da ciência é primordialmente os métodos e as técnicas”. Collier, Seawright e Munck (2004) defendem que “a credibilidade dos métodos empregados deve ser um critério central para avaliar os resultados de pesquisa”

É sobre essa ótica que se guiará a análise aqui exposta.

### **2.2. O REGISTRO DE CANDIDATURA ELEITORAL**

Compreender o procedimento de registro eleitoral é vital para mensurar o impacto da LFL neste importante procedimento prévio das eleições, pois é neste momento do processo eleitoral, que ocorre a checagem geral das inelegibilidades, é no registro eleitoral em que é analisada a vida pregressa dos candidatos. É quando se verifica se todos os candidatos preenchem as condições de elegibilidade, e se não estão incluídos em nenhuma das causas de inelegibilidades.

O registro de candidaturas é o momento em que os partidos e as coligações solicitam à justiça eleitoral a inscrição das pessoas que concorrerão aos cargos em

disputa. Funciona também como momento de controle de outras regras eleitorais além das inelegibilidades, como por exemplo a quantidade máxima de candidatos permitida por partido/coligação, substituições de candidatos e o percentual mínimo de vagas reservadas para cada sexo.

O registro de candidaturas está sujeito a prazos restritos. Tem período certo de início e fim. O prazo começa a partir do dia em que o partido realiza a convenção partidária (que devem ocorrer entre os dias 10 e 30 de junho do ano eleitoral). Sendo assim, é possível que algum partido faça a convenção logo no início do prazo e que, imediatamente, solicite o registro dos candidatos escolhidos. Ao contrário do prazo de início, a data de término é fixa e ocorre sempre no dia 5 de julho do ano da eleição. Nesse dia, a justiça eleitoral encerra o recebimento dos pedidos de registro de candidatura apresentados por partidos políticos.

O candidato escolhido em convenção partidária tem o direito de ter seu nome indicado no momento do pedido de registro de candidatura, que deve ser feito pelos partidos políticos e pelas coligações partidárias dentro do prazo estipulado em lei. Entretanto, caso o partido, injustificadamente, deixe de fazer esse pedido dentro do prazo, o candidato poderá fazê-lo. Ele terá um prazo de, no máximo, 48 horas a partir da publicação pela justiça eleitoral da lista dos candidatos apresentados pelos partidos ou coligações.

Para candidatos com o registro de candidatura indeferido ou cancelado; ou nos casos de renúncia ou falecimento será permitido ao partido substituir o candidato anterior, desde que respeitados dois limites temporais: 1) Os partidos devem indicar o substituto no prazo máximo de dez dias contados do fato ou da decisão judicial que motivou a necessidade da substituição e 2) No caso das eleições proporcionais, os partidos, além de respeitar o prazo acima, somente podem indicar substitutos até 60 dias antes das eleições. Logo, o primeiro prazo é aplicável a todos os cargos em disputa; o segundo, apenas aos cargos disputados em eleições proporcionais.

Vale lembrar que os partidos podem deixar de registrar o número máximo para concorrer com menos candidatos. Pode acontecer, também, de não existirem pessoas interessadas. Enfim, por diferentes motivos, é possível que algum partido não complete sua legenda. A partir daí, pode surgir o interesse de indicar alguém para as vagas não preenchidas ou de substituir pessoas anteriormente indicadas. A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) prevê que os partidos podem indicar pessoas para as vagas não preenchidas até 60 dias antes das eleições.

O registro é um ato de natureza jurisdicionalizada, servindo de marco para declarar oficiosamente a condição de candidato que passa a ter uma situação legal dentro da relação eleitoral estabelecida. De forma efetiva, é nesse momento que o organismo eleitoral, se guiando sob critérios jurídico-legais, busca garantir a lisura do regime democrático e a observância aos direitos e deveres políticos. O pleiteante ao cargo eletivo deve sofrer um minucioso exame de sua condição jurídica, é nessa fase preparatória do processo eleitoral que antecede a votação, apuração e diplomação, que o postulante ao cargo apresenta seu *standard* de candidato, sujeitando-se ao exame do preenchimento de suas condições de elegibilidade, bem como hipotéticas inelegibilidades, incompatibilidades, impedimentos, suspensão e perda dos direitos políticos.

### **2.2.1 Análise Estatística do Registro Eleitoral nas Eleições Municipais.**

Explicado o procedimento de registro eleitoral no Brasil, segue-se com a apresentação e metodologia de processamento das informações colhidas para esta pesquisa.

A fonte de dados principal deste trabalho é o repositório de dados eleitorais do TSE, site <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais>> com a compilação dos dados brutos das eleições desde 1994, voltado para pesquisadores com interesse em analisar os dados de eleitorado, candidaturas, resultados e prestação de contas das eleições. Os arquivos são fornecidos em formato “txt” e foram importados para o programa estatístico *IBM SPSS*. As consultas, filtros e cruzamentos apresentadas neste trabalho são de autoria e responsabilidade do pesquisador.

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar de que modo a LFL impactou o sistema eleitoral brasileiro, e de forma específica expor de que maneira a nova lei alterou a dinâmica de apresentação de candidaturas da governança eleitoral brasileira.

Desta forma, seguiu-se este roteiro:

- 1) Foram escolhidos os dados das eleições de 2004, 2008 e 2012, as três últimas eleições municipais.
- 2) A LFL ainda não teve efeito sobre as candidaturas das eleições estaduais e federais. A primeira vez que isso ocorrerá será na eleição de 2014.

- 3) Assim, só é possível analisar o efeito da LFL sobre os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador.
- 4) A eleição de 2000 e anteriores não foram utilizadas por possuírem dados inexistentes acerca do registro eleitoral do cargo de vice-prefeito.
- 5) As variáveis do registro foram agrupadas de acordo com as respostas ao pedido: Cancelado, Deferido, Falecido, Indeferido (Este grupo também inclui as respostas: cassado, inelegível e não-conhecimento do pedido), Renúncia e Sub judice (Este grupo também inclui as respostas: cassado com recurso, deferido com recurso e indeferido com recurso).
- 6) Nos dados contidos no Repositório de dados Eleitorais do TSE não existem informações sobre o motivo do indeferimento. Apenas consta o candidato como INDEFERIDO.
- 7) Desta forma, é impossível mensurar através dos dados estudados, o número exato de indeferidos pela Lei da Ficha Limpa, pois a base de dados não informa os motivos geradores dos registros indeferidos.
- 8) Um registro pode ser indeferido tanto pela ausência de condições de elegibilidade, incursão em algumas das causas de inelegibilidades previstas tanto na CF/88 ou na LFL, além de incompatibilidades, impedimentos, suspensão e perda de direitos políticos.
- 9) Entretanto, a *priori* se imagina que com a promulgação da LFL, os indeferimentos devem aumentar quantitativamente pela introdução de novas hipóteses de inelegibilidade

De acordo com MUDSTOCK et al (2006, p.22-26) para verificar a existência de associação entre variáveis categóricas (ano da eleição e resposta do registro), devemos aplicar o Teste Qui-Quadrado.

A leitura das células na primeira linha (*count*) informa a frequência bruta observada no registro eleitoral e a segunda linha (*expected count*) corresponde ao valor esperado, isto é, o número de respostas que seria esperado caso não houvesse nenhuma associação entre o ano da eleição e a resposta ao pedido de registro, ou seja, se as variáveis fossem independentes.

**TABELA 1 - FREQUENCIA E VALOR ESPERADO DO REGISTRO ELEITORAL - 2004 à 2012**

		<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>
CANCELADO	<i>Count</i>	1782	845	565
	<i>Expected Count</i>	1011,2	964,9	1215,9
DEFERIDO	<i>Count</i>	375189	353926	441594
	<i>Expected Count</i>	370875,9	353892,2	445940,9
FALECIDO	<i>Count</i>	159	184	208
	<i>Expected Count</i>	174,6	166,6	209,9
INDEFERIDO	<i>Count</i>	10257	15569	22006
	<i>Expected Count</i>	15153,0	14459,1	18219,9
RENÚNCIA	<i>Count</i>	11516	10260	13907
	<i>Expected Count</i>	11304,2	10786,6	13592,2
SUB JUDICE	<i>Count</i>	2684	2413	4588
	<i>Expected Count</i>	3068,2	2927,7	3689,2
TOTAL	<i>Count</i>	401587	383197	482868
	<i>Expected Count</i>	401587,0	383197,0	482868,0

**FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.**

**TABELA 2 – RESULTADO TESTE QUI-QUADRADO**

<b>Chi-Square Tests</b>			
	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3895,000 <sup>a</sup>	10	0,000
Likelihood Ratio	4018,709	10	0,000
N of Valid Cases	1267652		
a. 0 cells (0,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 166,56.			

OBS: As hipótese do teste “Qui-Quadrado” (Chi-Square) são: Hipótese Nula (H0): As variáveis são independentes. Hipótese Alternativa (H1): As variáveis são dependentes.

Considerando que  $p < 0,000$  (significance), rejeita-se a hipótese nula (H0) de independência entre as variáveis. Sendo assim, estatisticamente conclui-se que existem claras evidências de associação entre o ano da eleição e as respostas ao

pedido de registro eleitoral. Confirmando a hipótese da pesquisa de que a legislação de inelegibilidades eleitorais produz diferentes padrões de impactos de acordo com o ano da eleição.

De acordo com MUDSTOCK et al (2006, p. 22-26) após verificada a associação geral entre as variáveis pode-se averiguar se há associação local entre categorias, com o cálculo dos resíduos ajustados. O resíduo ajustado tem distribuição normal com média zero e desvio padrão igual a 1. Desta forma, caso o resíduo ajustado seja maior que 1,96, em valor absoluto, pode-se dizer que há evidências de associação significativa entre as duas categorias naquela célula. Quanto maior for o resíduo ajustado, maior a associação entre as categorias.

**TABELA 3 – RESÍDUOS AJUSTADOS REGISTRO ELEITORAL 2004 À 2012**

		2004	2008	2012
CANCELADO	<i>Adjusted Residual</i>	29,4	-4,6	-23,8
DEFERIDO	<i>Adjusted Residual</i>	31,0	,2	-29,9
FALECIDO	<i>Adjusted Residual</i>	-1,4	1,6	-,2
INDEFERIDO	<i>Adjusted Residual</i>	-49,1	11,3	36,3
RENÚNCIA	<i>Adjusted Residual</i>	2,4	-6,2	3,5
SUB JUDICE	<i>Adjusted Residual</i>	-8,4	-11,4	18,9

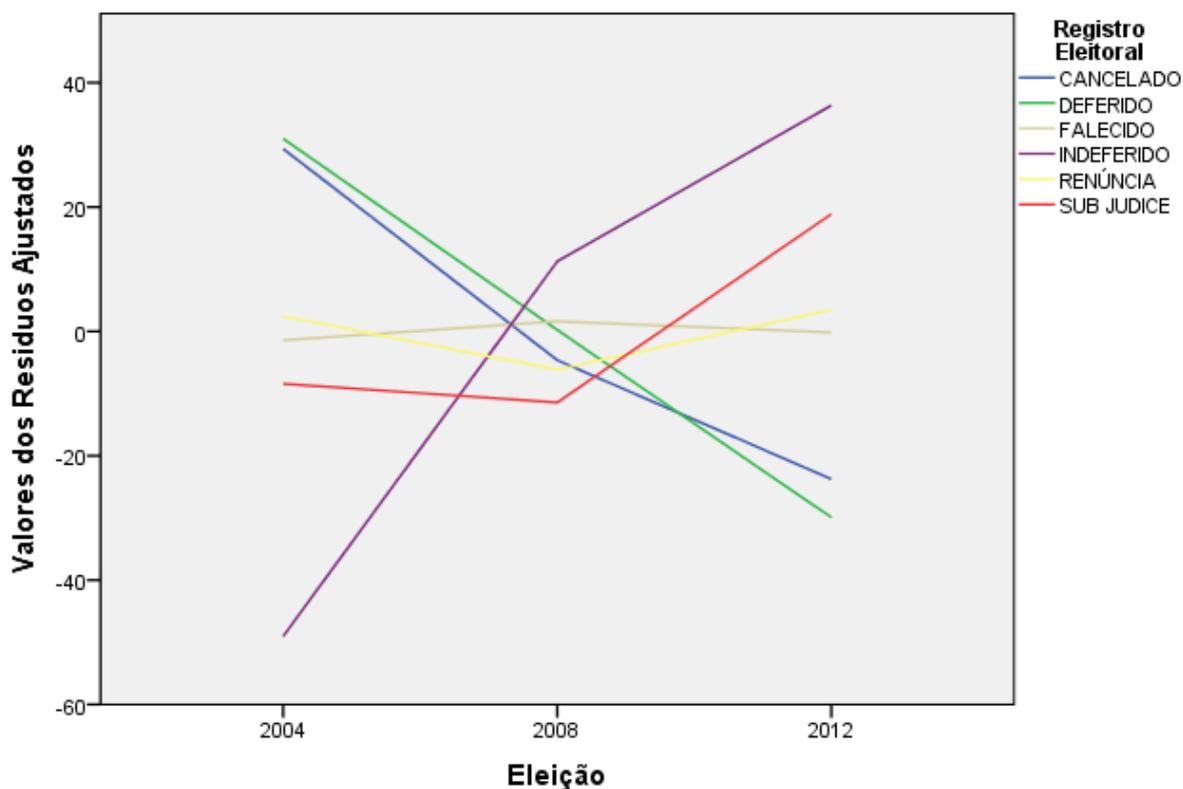
**FONTE:** Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

A associação entre ano da eleição e resposta ao pedido de registro já foi considerada significativa pelo teste Qui-Quadrado. Agora a pergunta é: Quais categorias estão associadas localmente? Olhando os resíduos ajustados (*adjusted residual*) vemos que com exceção da resposta falecido (o que significa que frequência de candidatos falecidos é independente do ano das eleições, o que é normal, seria muito estranho se fosse diferente) todas as demais respostas ao pedidos de registro foram fortemente influenciadas de acordo com o ano da eleição.

A análise do gráfico geral da linha demonstrativa do impacto da Legislação de Inelegibilidades (ainda não dividido de acordo com o cargo em disputa) representa cronologicamente os resíduos ajustados do registro eleitoral entre 2004 e 2012.

GRÁFICO 1

Resíduos Ajustados - Ano da Eleição x Registro Eleitoral



FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

Primeiramente nota-se a verdadeira inversão entre os resíduos ajustados dos deferidos e dos indeferidos. Nas eleições de 2004 a contagem dos deferidos é bem maior que o esperado, ocorrendo o exato oposto com os indeferidos. Essa tendência continua em 2008 e em 2012 a situação é a inversa da de 2004, agora o número de indeferidos é maior que o esperado e o de deferidos é menor.

Essa evolução mostra uma clara tendência em tornar o registro eleitoral cada vez mais rígido e controlado no Brasil, em um verdadeiro esforço de governança eleitoral, que culmina com a LFL nas eleições de 2012.

Entretanto cabe uma análise mais detalhada dos dados. Percebe-se que nas eleições 2012 foram indeferidos 22.006 candidatos dentro de um total geral de 482.868 pedidos de registro. Levantamento do site G1<sup>1</sup>, de metodologia não-científica

<sup>1</sup> [g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/09/lei-da-ficha-limpa-barra-ao-menos-868-candidatos-no-pais.html](http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/09/lei-da-ficha-limpa-barra-ao-menos-868-candidatos-no-pais.html) acesso em 18/08/2013.

(através de telefonemas à todos os TRE's do Brasil) apontou que a LFL foi diretamente responsável por 868 indeferimentos de registros eleitorais, o que representaria 0,1% do total geral; ou 3,9% dentre os indeferimentos). Ou seja, se considerarmos esses dados, é muito claro que a maior parte dos indeferimentos são pelos motivos contidos na CF/88 e não na LFL; pois as inelegibilidades da LFL são sobre situações mais específicas e pontuais. Ou seja, os dados indicam que as mudanças legislativas trazidas pela LFL não são o principal vetor para o número de indeferimento de candidatos. Os maiores vetores para os indeferimentos estão nas condições de elegibilidade, incompatibilidades, impedimentos, suspensão e perda de direitos políticos.

Este ponto confirma a hipótese nº1 da pesquisa, de que a LFL tem impactos quantitativos diminutos no sistema eleitoral brasileiro em 2012. Isto porquê ainda se está no âmbito tão somente do registro eleitoral (governança eleitoral) e ainda não comparamos lado a lado os dados do registro de candidaturas, das filiações partidárias e das eleições diretas, os três principais filtros de acesso aos cargos políticos no Brasil, o que será feito no próximo capítulo.

Entretanto, os dados já expostos confirmam que mesmo ao consideramos somente o contexto específico da governança eleitoral brasileira, os dados indicam que até para o procedimento específico do registro eleitoral os impactos da promulgação da LFL são pequenos.

A nova lei é na verdade um dentre os vetores da crescente rigidez no controle do registro eleitoral, o qual vem se tornando mais criterioso não apenas pela promulgação de critérios mais estreitos para candidaturas, mas principalmente por uma nova postura de governança eleitoral no Brasil. Não são apenas as novas hipóteses de inelegibilidade trazidas pela LFL que tornaram o registro mais rígido, mas na verdade todo um rigoroso comando da justiça eleitoral brasileira, que indeferiu a maior parte dos registros pelos requisitos constitucionais, sendo o indeferimento pela LFL para casos específicos.

O clamor ético popular que se manifestou na mobilização e iniciativa popular pela promulgação da LFL também refletiu nas instituições político-eleitorais brasileiras. A linha que representa os casos sub judice representa a maior atuação do tanto do ministério público eleitoral, quanto dos próprios candidatos, coligações e partidos políticos no controle das inelegibilidades. Os casos sub judice se elevaram consideravelmente principalmente na eleição de 2012, nesse ponto a promulgação da

LFL certamente produz efeito considerável, notada especificamente na última eleição, pois com a inclusão das novas espécies de inelegibilidades mais candidaturas foram impugnadas gerando o aumento expressivo da contagem de casos sub judice em 2012.

A linha que representa os pedidos de registro cancelados também inverteu completamente sua tendência de 2004 para 2012 num movimento semelhante aos pedidos deferidos, ou seja, caindo bastante. Os registros cancelados são aqueles pedidos obstados pelos partidos políticos antes mesmo de serem apreciados pelo juiz eleitoral, provavelmente por haverem erros no pedido, nesse ponto um detalhe foi muito importante para a grande diminuição dos casos de pedidos cancelados ao longo das últimas eleições, a criação do *software* para registro eleitoral do TSE, o CANDEX.

O CANDEX foi criado nas eleições de 2006, ou seja nas eleições de 2004 os pedidos ainda eram feitos de forma convencional, ou seja, por meio de petição escrita à justiça eleitoral, entretanto com a criação do *software* todo o procedimento do registro acontece pelo programa o qual é enviado via internet à justiça eleitoral. A adoção do *software* diminuiu drasticamente os erros nos pedidos de registro pois em muitos casos o programa não permite o envio do registro até que sejam cumpridos todas as etapas requisitadas pelo *software*, de forma semelhante ao *software* de declaração do imposto de renda por exemplo.

Cabe frisar que após todo esse esforço de governança eleitoral de forma específica no registro, os 22.006 indeferimentos representam apenas 4,6% do total de 482.868 pedidos de registro eleitoral em 2012.

Entretanto é importante analisar que tal qual se observa do quadro abaixo, o cargo de vereador tem muita influência dentro de uma estatística geral do registro eleitoral nas eleições municipais pois dos 1.267.652 registros solicitados a justiça eleitoral nas ultimas 3 eleições municipais (2004-2008-2012), cerca de 92,4% são de registros para o cargo de vereador.

**TABELA 4 - TOTAL DE PEDIDOS DE REGISTRO DE CANDIDATURAS 2004, 2008 e 2012**

	Frequency	Percent
PREFEITO	47690	3,8
VEREADOR	1171017	92,4
VICE-PREFEITO	48945	3,9
Total	1267652	100,0

**FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.**

Por isso apenas quando observamos esta análise estatística subdividida pela variável cargo em disputa é que os resultados se tornam mais significativos do ponto de vista analítico possibilitando uma compreensão mais rica do impacto da LFL no registro eleitoral.

**TABELA 5 – RESÍDUOS AJUSTADOS X CARGO X REGISTRO 2004, 2008 e 2012**

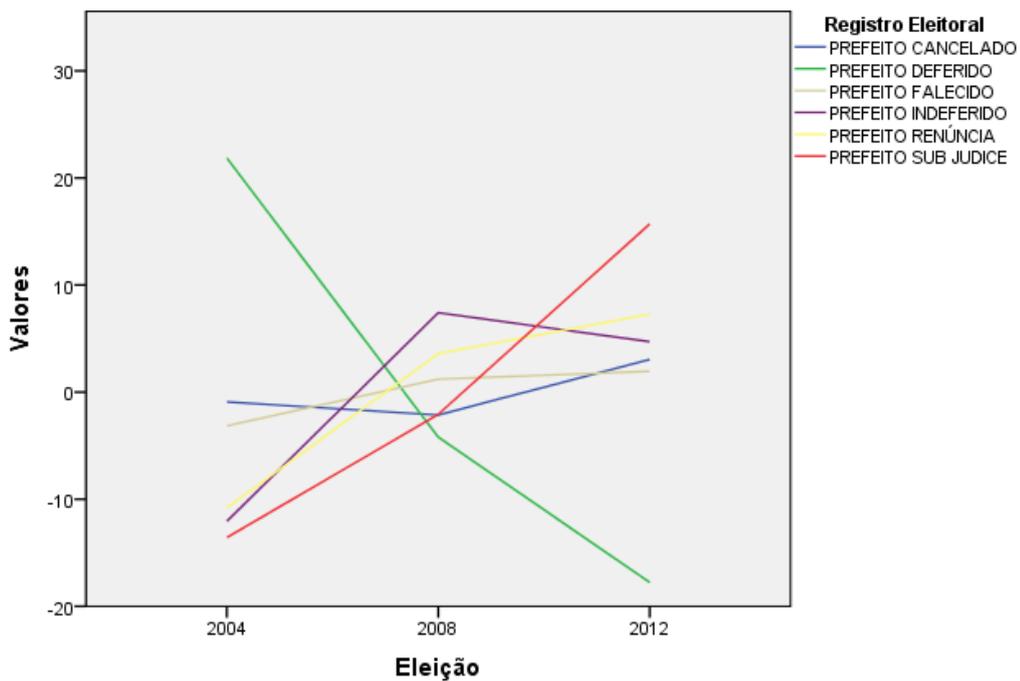
Resíduos Ajustados

Registro Eleitoral		Eleição		
		2004	2008	2012
PREFEITO	CANCELADO	-,9	-2,1	3,0
	DEFERIDO	21,9	-4,2	-17,8
	FALECIDO	-3,1	1,2	2,0
	INDEFERIDO	-12,1	7,4	4,7
	RENÚNCIA	-10,8	3,6	7,3
	SUB JUDICE	-13,6	-2,1	15,7
VEREADOR	CANCELADO	30,0	-4,0	-24,9
	DEFERIDO	24,5	2,3	-25,6
	FALECIDO	-,7	1,2	-,5
	INDEFERIDO	-46,6	10,1	34,9
	RENÚNCIA	7,0	-8,1	,9
	SUB JUDICE	-2,0	-14,4	15,4
VICE-PREFEITO	CANCELADO	-,3	-2,4	2,7
	DEFERIDO	15,0	-3,8	-11,3
	FALECIDO	-,3	,7	-,3
	INDEFERIDO	-9,7	4,9	4,9
	RENÚNCIA	-9,9	3,0	7,0
	SUB JUDICE	-5,5	-1,1	6,6
Total	CANCELADO	29,4	-4,6	-23,8
	DEFERIDO	31,0	,2	-29,9
	FALECIDO	-1,4	1,6	-,2
	INDEFERIDO	-49,1	11,3	36,3
	RENÚNCIA	2,4	-6,2	3,5
	SUB JUDICE	-8,4	-11,4	18,9

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

GRÁFICO 2

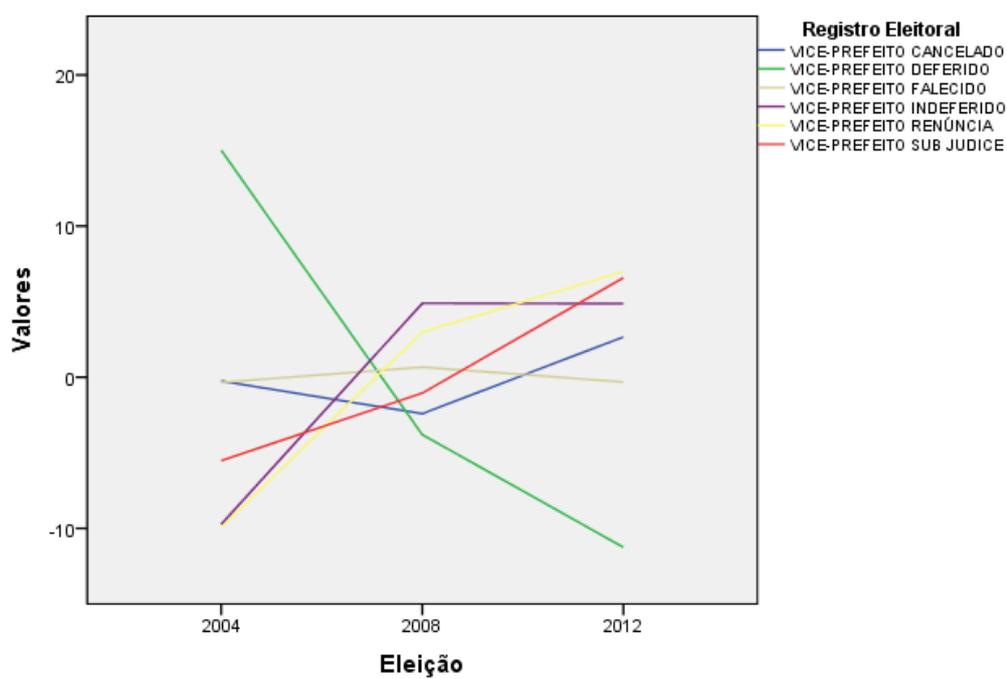
Resíduos Ajustados - Cargo: Prefeito



FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

GRÁFICO 3

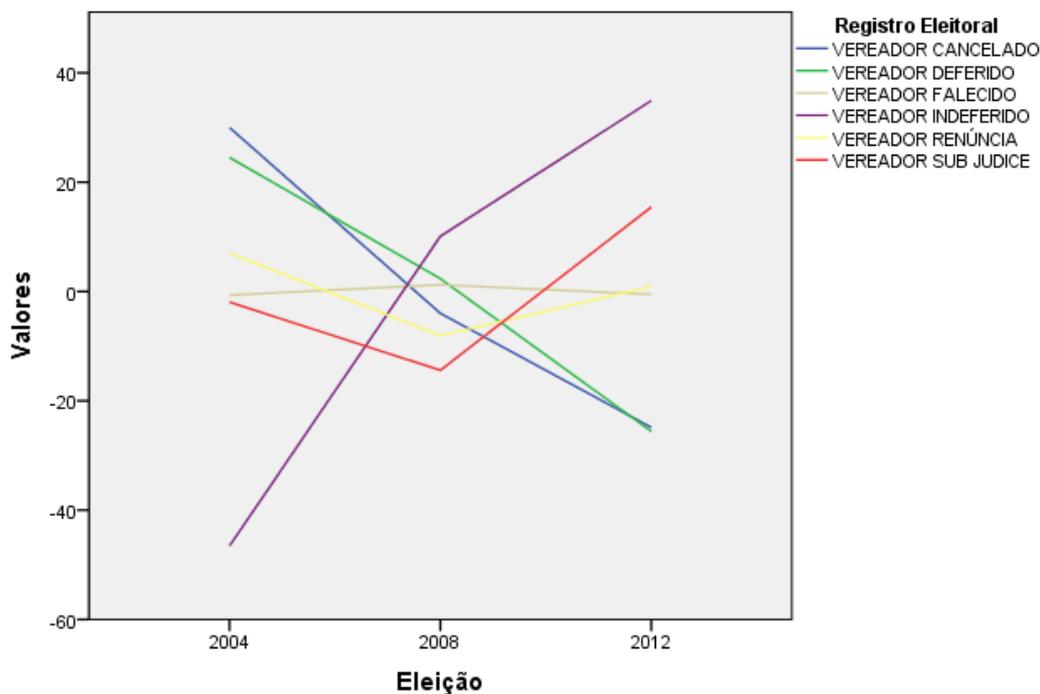
Resíduos Ajustados - Cargo: Vice-Prefeito



FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

## GRÁFICO 4

### Resíduos Ajustados - Cargo: Vereador



FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

Desta forma podemos perceber claramente a presença de dois padrões distintos nos dados do registro eleitoral das eleições municipais de 2004, 2008 e 2012. O primeiro padrão é o dos cargos majoritários de prefeito e vice-prefeito, o segundo padrão é do cargo de vereador.

O gráfico 4 da evolução dos resíduos ajustados para o cargo de vereador tem todas as linhas praticamente idênticas à do gráfico geral (gráfico 1) por representar 92,4% do total geral de registros, de forma que as observações trazidas no bojo da estatística total das eleições municipais, revelam as características da eleições de vereador, necessitando a eleição para prefeito e vice-prefeito serem analisadas de forma separada, tal como nos gráficos 2 e 3.

O gráfico 2 do cargo de prefeito é, praticamente idêntico ao gráfico 3 do cargo de vice-prefeito, confirmando a hipótese de que a LFL produz efeitos aproximadamente idênticos no registro para os cargos de prefeito e vice-prefeito (cargos majoritários) e produz efeito um pouco distinto para o cargo de vereador (cargo proporcional).

As diferenças notadas entre os dois padrões de gráficos encontrados (cargos majoritários versus cargo proporcional) estão nas hipóteses cancelamento, sub judice, e indeferido e renúncia, diferenças que serão demonstradas a seguir.

Os cancelamentos diminuíram consideravelmente nas últimas 3 eleições municipais especificamente para o cargo de vereador, o qual antes da implementação do CANDEX em 2004 tinha 0,5% dos pedidos cancelados o que veio diminuir brusquemente para patamares quase insignificantes em 2012. Ao contrário nos cargos de prefeito e vice-prefeito os cancelamentos de registro desde 2004 já eram insignificantes estatisticamente para estes cargos, daí a diferença na linha do gráfico.

Os casos sub judice traçam um caminho apenas um pouco diferente entre o cargo de vereador em face aos cargos majoritários, a diferença é que para os majoritários há uma linha crescente constante de aumento de casos sub judice, ao contrário para vereador entre 2004 e 2008 há uma diminuição desses casos para voltar a se elevar em 2012 já com as novas hipóteses da LFL.

Uma explicação possível é que os candidatos a cargos majoritários sofrem um controle mais rígido devido a importância de seus cargos o que vem levando seus pedidos a passarem por controle mais apurado dentro do sistema de registro, a cada nova eleição, ao contrário do candidato ao cargo de vereador o qual devido ao enorme número de pedidos passando pelo crivo do registro não teve um número crescente de registros em contenda judicial entre 2004 e 2008 o que se modificou com a LFL e as novas inelegibilidades em 2012.

A principal diferença entretanto está nos registros indeferidos, pois essa hipótese diminui a contagem para os cargos majoritários em 2012 ao contrário da contagem para vereador na qual os indeferidos se mostram com um aumento. Dado que reforça o reduzido peso quantitativo da promulgação da LFL para o indeferimento de casos, pois os indeferimentos nas Eleições de 2012 só cresceram para o cargo de vereador, diminuindo entre os majoritários.

A explicação é que o número de candidatos a vereador cresceu consideravelmente em 2012, proporcionando um universo de impacto muito maior para indeferimentos, principalmente àqueles previstos na CF/88, que representam a maior parte do conjunto de indeferimentos. Ao contrário, o número de candidatos aos cargos majoritários se manteve estável ao longo das 3 últimas eleições municipais.

**TABELA 6 – FREQUENCIA DE REGISTROS DE CANDIDATURAS X ANO DA ELEIÇÃO**

				Total
	2004	2008	2012	
PREFEITO	16126	15719	15845	47690
VEREADOR	368996	351324	450697	1171017
VICE-PREFEITO	16465	16154	16326	48945
Total	401587	383197	482868	1267652

**FONTE:** Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

Outro possível fator é o controle maior exercido pela justiça eleitoral sobre os candidatos à prefeito e vice. Tendo em vista o número de candidatos ser muito menor, e os cargos de maior importância, é natural que estes procedimentos de registro tenham maior atenção do que os de vereadores. Com a promulgação da LFL e toda sua divulgação nas eleições de 2012 muitos candidatos a estes cargos majoritários desistiram de pedir o registro já pelo temor de não passar pelo registro eleitoral por causa da nova lei. Outro fator importante são as renúncias (última diferença entre majoritários x vereador) ao registro que aumentaram muito para os cargos majoritários em 2012, sinalizando que muitos preferiram de antemão renunciar ao registro do que ter o mesmo indeferido pela nova lei.

Um dado importante colhido nessa pesquisa é o número de casos de pedidos eleitorais duplicados. Explica-se, determinado candidato pede o registro para se candidatar, tem seu registro indeferido e tenta em outra cidade, conseguir registro eleitoral novamente, de acordo com levantamento feito pelo número do título de eleitor, encontramos o número de 2067 casos de pedidos duplicados nas Eleições de 2012. Um número considerável, tal situação deveria ser prevista expressamente como proibida pela legislação eleitoral, pois demanda tempo e recursos desnecessários à justiça eleitoral.

**TABELA 7 – CASOS DE REGISTROS DUPLICADOS - ELEIÇÃO 2012**

Eleições 2012	Frequência	%
Casos duplicados	2067	,4
Total	482868	100,0

**FONTE:** Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

Finalizando o segundo capítulo, as seguintes observações se fazem necessárias: A hipótese nº2 de que a legislação de inelegibilidades eleitorais tem

diferentes padrões de impactos de acordo com o ano da eleição e o cargo em disputa foi claramente confirmada pelos dados do registro eleitoral. A variável partido político será analisada no capítulo final.

A hipótese nº1 de que a promulgação da LFL tem impacto quantitativo diminuto sobre o registro eleitoral de candidaturas nas eleições municipais no contexto geral do sistema eleitoral brasileiro foi confirmada, pois mesmo no âmbito específico da governança eleitoral os impactos quantitativos da LFL não são de grande monta, portanto, no terceiro capítulo, ao comparar-se o peso específico da nova lei com o peso da filiação partidária e das eleições diretas, os outros filtros do sistema eleitoral do Brasil, o impacto quantitativo da lei da ficha limpa se revela ainda menor.

### CAPITULO 3 OS FILTROS DE ACESSO AOS CARGOS POLÍTICOS NO BRASIL

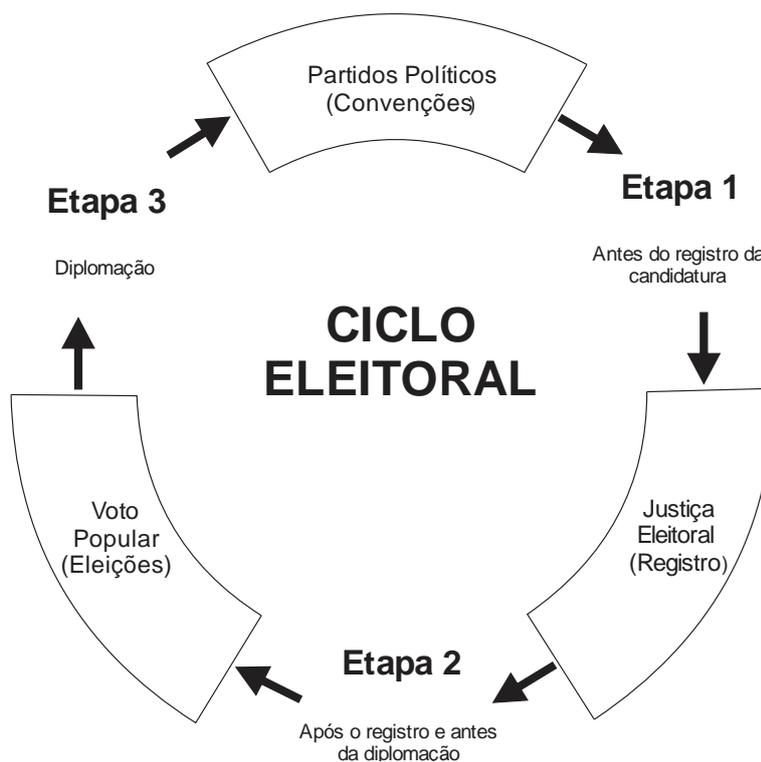
Neste capítulo final, a promulgação da LFL será analisada sob a ótica global do processo eleitoral, ou seja, será testada a hipótese nº1 desta pesquisa a de que a promulgação da LFL tem impacto quantitativo diminuto sobre o registro de candidaturas nas eleições municipais no contexto geral do sistema eleitoral brasileiro.

Sendo assim, lembra-se que considerando o sistema legal de inelegibilidades eleitorais sob uma visão idealista da democracia, nascem as indagações: Há necessidade de se criar impedimentos legais a alguma pessoa que queira se candidatar? Os eleitores não podem decidir quem merece ou não ser eleito por si sós?

Para essa resposta, é muito importante entender que as inelegibilidades não são os únicos filtros de acesso aos mandatos políticos. O processo eleitoral no Brasil tem várias etapas que devem funcionar como filtro, como uma espécie de controle de qualidade das candidaturas.

Existem outros dois filtros além das inelegibilidades, para o acesso aos cargos políticos no Brasil: 1) Partidos Políticos (Convenções Partidárias) e 2) Voto popular.

GRÁFICO 5 – CICLO ELEITORAL



FONTE: Elaborado pelo autor com base na legislação eleitoral.

Acerca do filtro do voto popular, são ricas as discussões no contexto contemporâneo da ciência política: A Teoria Econômica da Democracia, a Teoria da

Escolha racional expõem diversos questionamentos nesta temática, como: a falácia do conceito de “vontade popular” (essa noção é em si mesmo confusa); a inexistência de mecanismos capazes de reproduzir, em nível coletivo, as preferências individuais; o paradoxo da ação coletiva; a grande possibilidade da vontade do eleitor ser “moldada” pelo sistema político; a não efetividade das formas de *accountability*; a assimetria informacional dos eleitores; a não representatividade dos sistemas políticos contemporâneos, etc. (BORGES GAMA, 2011).

Inúmeros são os enfoques dos estudos acadêmicos sobre os efeitos do sufrágio popular e suas implicações para com ao futuro da democracia. Entretanto estes são temas fora do escopo deste trabalho.

A ligação entre o filtro da justiça eleitoral e o filtro partidário é clara e direta. Porque foi elaborada uma Lei da Ficha Limpa? Porque, em tese, muitos políticos eleitos que já sofreram condenações criminais, eleitorais ou administrativas ocupavam função pública incompatível com o decoro exigido.

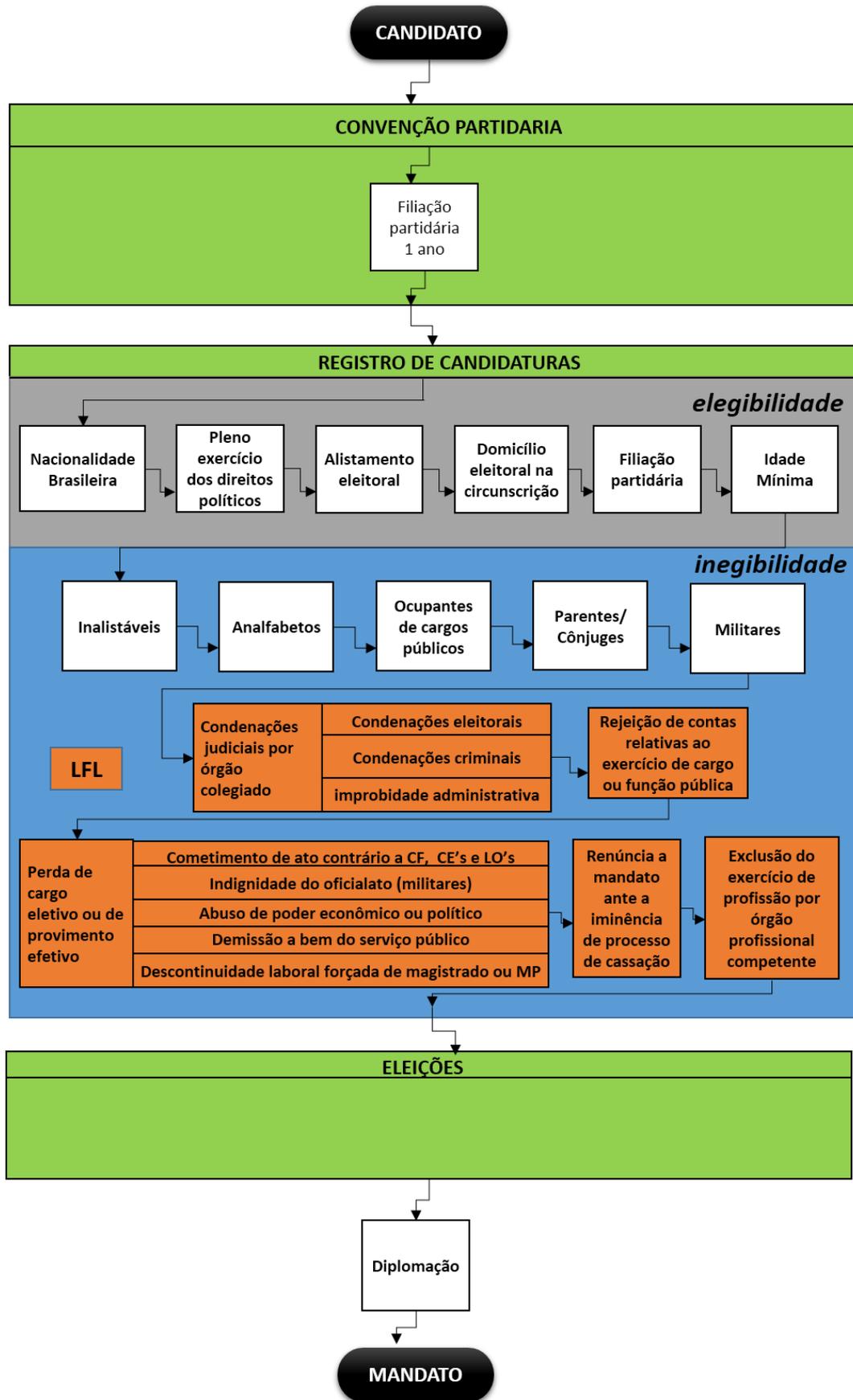
Contudo, há de se lembrar que antes de solicitar o registro todo candidato já deve pertencer a um partido político há pelo menos um ano. Entretanto a LFL não estabeleceu punição aos partidos dos candidatos inelegíveis mas sim apenas aos próprios candidatos. A agremiação partidária está livre de punições, apresenta um candidato “ficha suja”, e caso haja a verificação de sua inelegibilidade pode substituí-lo livremente sem nenhuma penalidade.

Esse é uma das principais falhas da LFL. Mais adequado seria que a nova lei estabelecesse a simples proibição ou cancelamento da filiação partidária de qualquer pessoa inelegível a cargo público e em conjunto com essa medida, estabelecesse punição rígida aos partidos que enviassem inelegíveis na sua lista de candidatos.

A LFL foi elaborada como um diagnóstico à fragilidade do filtro partidário no Brasil. Para isso o filtro do registro (inelegibilidades) se tornou mais restritivo nos critérios para se candidatar, buscando através do endurecimento de seus requisitos corrigir um déficit de confiança para com a classe político-partidária, a qual possui patamares de prestígio muito baixos na opinião pública brasileira.

Ou seja, a LFL incluiu mais critérios numa já criteriosa lista de requisitos para ser candidato no sistema eleitoral do Brasil, pois como demonstrado no gráfico a seguir, o candidato só é atingido pelos efeitos da LFL após ter cumprido uma grande série de requisitos para ser candidato, funcionando de forma residual às inelegibilidades previstas na CF/88.

**GRÁFICO 6 – DA CANDITATURA ATÉ A DIPLOMAÇÃO**



**FONTE:** Elaborado pelo autor com base na legislação eleitoral.

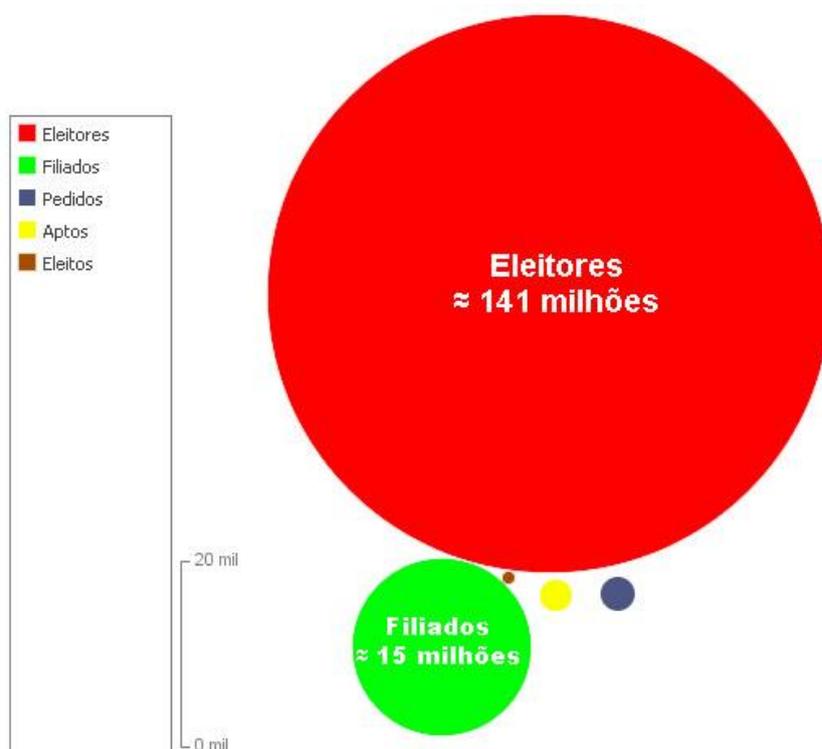
O resultado do elevado esforço de governança eleitoral ocorrido no Brasil com a promulgação e efetivação da LFL, é pouco satisfatório ao analisar o registro eleitoral sobre parâmetros quantitativos. Nesta ótica, o filtro partidário é decisivamente mais relevante que o filtro do registro eleitoral (inelegibilidades), na verdade, sob a lógica matemática trata-se do mais importante entre os três filtros, mais importante até que as próprias eleições.

Segundo dados de 2013 da Justiça Eleitoral o Brasil tem 140.943.293 eleitores, desses apenas 15.270.234 estão filiados à partidos políticos cerca de 10,8 % do total, ou seja, apenas por não serem filiados a partidos políticos mais de 125 milhões de Brasileiros estão inaptos e não tem a possibilidade de se candidatar a cargos políticos no Brasil. Se trata de proporção bem menor que na Argentina (30%), mas em proporção semelhante as democracias da Europa Ocidental que variam de 5% à 15%. (SPECK, 2013).

Em 2012 o total geral de registros pedidos foi de 482.868 com 451.554 deferidos dos quais foram eleitos 61.705.

Nota-se que o registro eleitoral acontece quando mais de 99,66% dos eleitores brasileiros já está fora da disputa de cargos por não ser filiado ao partido político, o que comprova a maior importância quantitativa deste filtro.

**GRÁFICO 7 – COMPARAÇÃO ENTRE OS FILTROS ELEITORAIS**



**FONTE:** Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

Num modelo hipotético de perfeito funcionamento do sistema de eleições o registro eleitoral é praticamente irrelevante, pois todos os pedidos de registro de candidatos estariam de acordo os requisitos e 100% dos pedidos seriam deferidos. Ou seja todos os partidos mandariam listas de candidatos sem a presença de nenhum candidato inelegível.

É mais eficiente e transformador criar mecanismos que estimulem a participação dos 140 milhões de eleitores brasileiros, do que criar norma ultra rígida que barra 0,1% dos registros de candidatos. É mais proveitoso criar mecanismos que estimulem a participação dos 15 milhões de filiados a partidos políticos nas questões internas dos partidos e na construção e fortalecimento destes. O trabalho de VEIGA (2007), aponta que as quatro maiores siglas do Brasil tiveram redução no número de eleitores com identificação partidária entre 2002-2006.

O partido é a escola da democracia, ele é (ou pelo menos deve ser) o maior interessado no aperfeiçoamento do sistema eleitoral. É só com uma elevação da institucionalidade e da representatividade destas instituições que poderemos criar um sistema eleitoral mais representativo e responsivo no Brasil, que responda aos anseios populares, evidente no junho de 2013 em todo o Brasil, momento no qual muitas manifestações de caráter anti-partidário ocorreram.

Do ponto de vista da Ciência Política e sob o modelo de democracia em que estamos inseridos, os partidos políticos são os atores principais do sistema democrático, ou seja, não existe democracia sem partidos, mas é claro que estes devem funcionar de forma ajustada.

De acordo com a sistematização de KEY (1964) as funções dos partidos entre os eleitores são: educar os cidadãos, mobilizá-los para a participação, criar símbolos para identificação e fidelidade e simplificar a escolha do voto. Enquanto organizações, os partidos devem recrutar as lideranças para a ocupação dos governos, treinar a elite política, articular e agregar interesses políticos. Chegando ao poder, os partidos tem o papel de organizar o governo, de acordo à necessidade de criar sua sustentação no legislativo. Como mandatários, os partidos tem que pôr em prática suas propostas de políticas públicas, controlar o desempenho da administração e assumir as responsabilidades pelas ações do governo.

Um sistema partidário com bom funcionamento é um pré-requisito para a democracia representativa, pois eles são o principal canal entre os cidadãos e os

tomadores de decisões políticas. Os partidos políticos são os criadores da democracia moderna, a qual é impensável salvo em termos de partidos.

Atualmente vive-se uma crise global sobre o papel dos partidos, onde estes não parecem aptos a desempenhar suas funções tal qual já destacadas. Entretanto o ativismo anti-partidário não parece promover uma melhora na performance da democracia, pois além de se opor às instituições centrais da democracia contemporânea, tende a refletir problemas específicos, ao contrário da vasta gama de políticas públicas na qual a maioria dos partidos estão empenhados, o que demonstra que mesmo em crise, os partidos políticos são extremamente necessários.

Na quadro a seguir estão listados de acordo com o partido político, o número total de registros solicitados a justiça eleitoral e a porcentagem de indeferidos nas eleições de 2012. Note-se que os partidos estão listados em ordem crescente de número de registros, ou seja os maiores partidos do Brasil estão no topo da tabela e os menores na parte de baixo.

Os dados mostram que os maiores partidos têm os menores índices de indeferidos, sendo verdade o também contrário, que os menores partidos têm os maiores índices de indeferimentos. Este dado também comprova a hipótese de pesquisa de que a legislação de inelegibilidades eleitorais tem diferentes padrões de impactos de acordo com o partido político do candidato.

O quadro retrata o quadro do multipartidarismo brasileiro, de onde pode-se perceber que, em que pese a existência de muitos partidos, tanto grandes quanto pequenos, os parâmetros operacionais de funcionamento destes são muito distintos uns dos outros, o que nos leva a algumas explicações possíveis para a proporção de indeferimentos ser menor entre os grandes e maior entre as pequenas agremiações.

Primeiramente pode-se citar o caso daquelas pequenas agremiações que muitas vezes sequer conseguem alcançar a cota mínima de candidatos necessária para poder participar das eleições. Estes partidos via de regra adentram numa luta por recrutamento de candidatos, fato que possivelmente gera uma maior displicência quanto a verificação do preenchimento de todos dos requisitos para apresentação de candidaturas, gerando por conseguinte maior número de indeferimentos na lista de candidatos enviada a justiça eleitoral após as convenções partidárias.

Outra possível explicação suscitada pelos dados é a de que muitos partidos pequenos funcionam como legendas de aluguel. Instituições sem estrutura organizacional forte regionalmente, muitas vezes comandadas por agremiações

maiores, o que também gera aumento quantitativo de indeferimentos dos registros dos candidatos destes.

É importante notar que mesmo os maiores partidos do Brasil, ocupando mais cargos públicos na estrutura política brasileira, e por isso com muitos de seus candidatos sujeitos às novas hipóteses de inelegibilidades trazidas pela LFL, apresentam as menores porcentagens de indeferidos, apontando que as maiores agremiações são as que melhor exercem seus processos de governança intrapartidária, pois obtiveram os melhores índices de indeferimentos no registro eleitoral, ao contrário do que se possa imaginar.

**TABELA 8 –ELEIÇÕES 2012 - PARTIDO / N° TOTAL DE REGISTROS / % DE INDEFERIDOS**

<b>PARTIDO</b>	<b>REGISTROS</b>	<b>INDEFERIDOS</b>
PMDB	47372	3,50%
PT	44566	3,70%
PSDB	37322	4,00%
PP	31349	3,80%
PDT	28389	4,10%
PSB	27588	4,20%
PTB	26663	3,80%
PSD	25257	4,00%
DEM	23734	4,30%
PR	23422	4,30%
PV	19576	4,80%
PPS	18876	5,20%
PSC	17169	5,00%
PRB	14363	5,00%
PC do B	13683	5,00%
PSL	10613	6,20%
PHS	8853	6,00%
PRP	8663	6,30%
PT do B	8228	6,60%
PTC	8142	6,50%
PMN	8061	5,40%
PSDC	7829	6,20%
PTN	7729	6,60%
PRTB	6881	6,60%
PSOL	5342	10,00%
PPL	2266	8,50%
PCB	540	11,30%
PSTU	363	4,40%
PCO	29	44,80%

**FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.**

Para efeito de informação, o art. 10 do código eleitoral (lei 4737/65) fixa o percentual de até 150% dos números de lugares a preencher nas eleições proporcionais. Os números dos lugares são previstos em leis e resoluções do TSE. Assim a chapa dos pré-candidatos de um partido isolado pode ser formada por um número igual de vagas oferecidas mais a metade destas. No caso de coligação entre partidos permite-se o percentual de 200%. Como exemplo a cidade de Belém-PA possui 35 vagas de vereador, o número máximo de candidatos por partido isolado é de 53, sendo que havendo coligação o número máximo é de 70.

Uma exceção que merece destaque é o PSTU, que mesmo sendo o segundo menor partido do Brasil em termos de registros solicitados, teve uma proporção de 4,4% de indeferidos, comparável às grandes siglas do país, dado que comprova que este partido não se enquadra nem como legenda de aluguel, nem como um partido sem critérios no recrutamento de candidatos na busca do número mínimo de candidatos exigido em lei.

Partidos auto declarados de esquerda como o PCB e o PSOL, e portanto críticos às grandes siglas que comandam a política nacional, obtiveram índices de indeferimentos extremamente elevados, o que demonstra provável falta de controle nos procedimentos pré-eleitorais de registro de candidaturas, sendo seus índices de indeferidos insatisfatórios nesta comparação.

Os dados mostram que a medida cresce a institucionalidade do partido, decresce sua proporção indeferidos, confirmando que o ideal do ponto de vista da governança eleitoral é um registro com 100% deferidos, pois alcançando esse patamar significa dizer que os partidos chegaram num nível de institucionalidade e representatividade excelente.

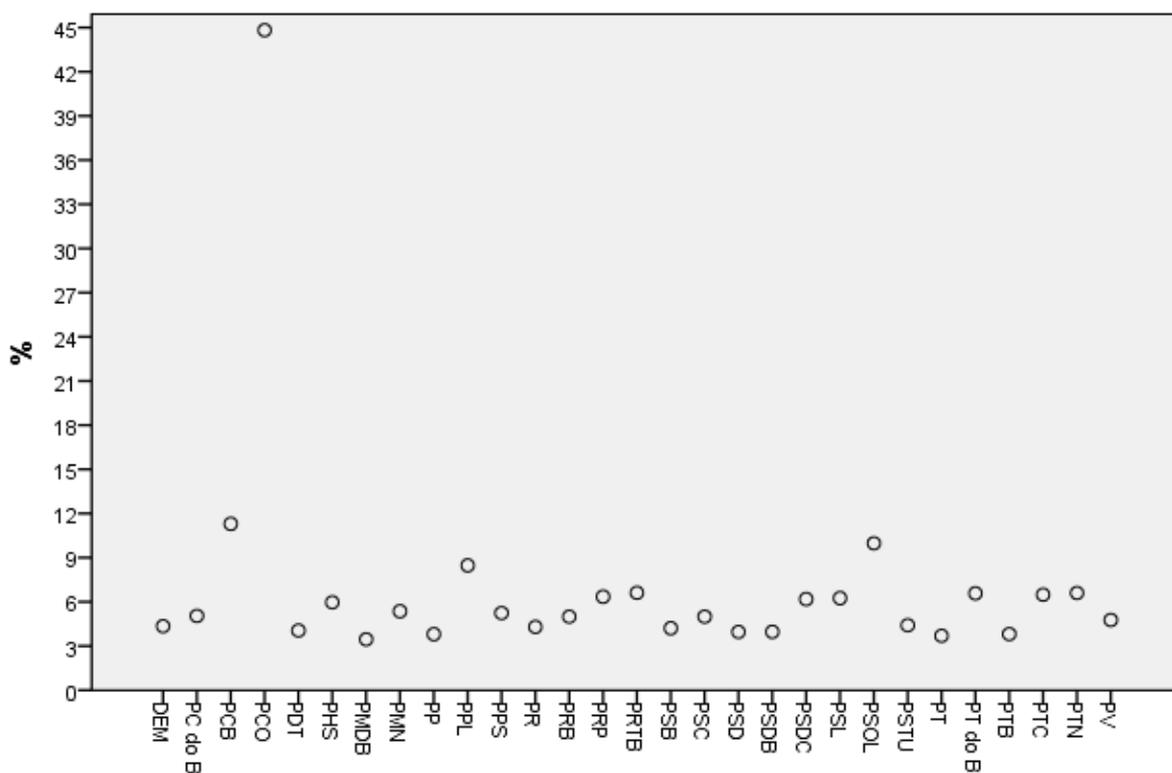
Esta pesquisa não tem nos seus objetivos adentrar na discussão acadêmica sobre partidos políticos no Brasil, entretanto, a pesquisa aponta que o registro eleitoral é uma excelente e inédita variável de análise para categorização e compreensão da institucionalidade das agremiações políticas no Brasil, pois não são conhecidos trabalhos no campo da ciência que se utilizem destes dados como variante de análise no estudo das legendas do Brasil.

Entretanto, mesmo os grandes partidos ainda não possuem um controle adequado sobre as condenações criminais dos candidatos. De acordo com BRAGA (2008) os regimentos internos dos partidos nos capítulos concernentes as obrigações para indicar o nome na convenção eleitoral, apenas citam a obrigação de filiação

mínima de um ano no partido, entretanto nada dispõem sobre controle das inelegibilidades em geral.

GRÁFICO 8

**INDEFERIDOS Eleições 2012 x Partido Político**



**FONTE:** Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

As inelegibilidades são apenas verificadas pela justiça eleitoral brasileira. Tal *modus operandi* diminui os custos de transação dos partidos, pois estes evitam criar inimizades com seus apoiadores ao evitar a rejeição de candidaturas nas convenções, mesmo de candidatos provavelmente inelegíveis, pois é melhor deixar esta responsabilidade apenas para a justiça eleitoral.

Reforça-se ainda isso pelo fato de que nos partidos brasileiros, a montagem da lista de candidatos é sempre feita pela direção partidária (BRAGA, 2008), o que leva a crer que as direções estão cientes que apresentam candidatos potencialmente indeferidos para o registro, mas como não recebem punição por isso, não se importam com tal controle.

Da forma que foi pensada a LFL funcionaria como um remédio para o filtro partidário, entretanto seu efeito curativo se dá apenas dentro da Justiça Eleitoral, no

procedimento de registro de candidaturas, ou seja, fora do contexto interno dos partidos. Os objetivos almejados pela LFL, podem ser alcançados mais adequadamente com o fortalecimento institucional dos partidos brasileiros, do que com ampliações de requisitos para se candidatar nas eleições.

Os problemas de governança eleitoral não podem ser tratados excluindo a governança intrapartidária da equação. Os líderes partidários são as pessoas que estarão nos cargos de liderança das principais instituições do aparelho governamental após as eleições. Como solucionaremos os problemas de governança eleitoral no nível nacional se os toleramos no nível interno dos partidos políticos?

Como já citado, hoje no Brasil, os partidos não tem obrigação legal de analisar a vida pregressa de seus candidatos. Nas convenções partidárias os partidos solicitam os documentos necessários para o registro mas não realizam um controle sobre seus candidatos, se são inelegíveis ou não, simplesmente enviam a lista para a Justiça Eleitoral sem temer nenhuma punição.

Além do mais, mesmo que a LFL retire de disputa um candidato inelegível, como um prefeito que não teve suas contas aprovadas, por exemplo, nada impede que depois de ter seu registro cassado este mesmo prefeito aponte um “laranja” elegível, que dispute a prefeitura em seu nome, fato que ocorreu muitas vezes principalmente em municípios de menor porte no Brasil.

Sumário:

- 1) Seria mais apropriado que a LFL proibisse a filiação partidária de inelegíveis (caso já filiado, o cancelamento);
- 2) O ideal seria que a nova lei obrigasse os partidos a conferir toda a documentação de seus candidatos quanto suas inelegibilidades, não deixando esse controle apenas nas mãos da Justiça Eleitoral, tal como acontece atualmente;
- 3) Os partidos deveriam apresentar listas “100% limpas”, com proibição de apresentar candidatos envolvidos em qualquer das hipóteses de inelegibilidades.
- 4) A lei deveria impor duras penas àquelas agremiações que enviassem listas de candidatos compostas por inelegíveis, como por exemplo a proibição de participar da eleição, a punição do candidato em não participar da eleição se tornaria uma punição acessória.
- 5) Os requisitos para candidaturas eleitorais deveriam sofrer duplo-controle: Primeiramente nas agremiações partidárias, em seguida na Justiça Eleitoral.

6) Os dados apontam que não acarretaria grande custo aos partidos, sobretudo os maiores, a obrigação de controle das inelegibilidades, vez que a proporção de indeferidos dos grandes partidos está entre 3% e 4% do total de registros, sendo que os barrados especificamente pela LFL está por volta de 0,1% do total geral de pedidos, uma quantidade irrisória. (Foi demonstrado pelo cruzamento de estatísticas apresentado no capítulo anterior, que a quantidade de candidatos barrados especificamente pela LFL em 2012 foi 868 candidatos de um total de 482.868 pedidos de registro, representando 0,1% do total geral de pedidos de registro.). É possível para todos os partidos apresentarem listas sem nenhuma ficha suja. Um registro sem a presença de inelegíveis entre os pedidos é o que se deve almejar como modelo pelo OE brasileiro.

Conclui-se o capítulo final com a confirmação de que: i) A promulgação da LFL, envolta em sonhos e esperança pela população tem impacto quantitativo irrisório sobre o registro eleitoral de candidaturas e, no contexto geral do sistema eleitoral brasileiro, consideradas as eleições municipais; e ii) que a legislação do registro de candidaturas eleitorais tem diferentes padrões de impactos de acordo com o ano da eleição, cargo em disputa e partido político do candidato.

## CONCLUSÃO

A conclusão central deste trabalho é que é quantitativamente diminuto o impacto da promulgação da LFL nas eleições municipais dentro do sistema eleitoral brasileiro, confirmando a Hipótese de Pesquisa nº1.

Conforme mostrado neste trabalho a LFL representa o indeferimento de cerca de 0,1% do total de pedidos de registro solicitados à Justiça Eleitoral nas eleições de 2012.

Defende-se neste trabalho que se deve dar maior importância legislativa atualmente ao filtro exercido pela filiação partidária em conjunto com a convenção eleitoral, o qual excluiu da disputa eleitoral cerca de 99,66% dos eleitores do Brasil.

Este filtro não sofre nenhuma regulação mais rígida por parte das leis brasileiras, estando os partidos livres de obrigações e penalidades quando do recrutamento de candidatos inelegíveis.

Propõem-se que o mais apropriado seria a LFL proibir a filiação partidária de inelegíveis (caso já filiado, o cancelamento), ao invés de proibir o registro eleitoral de candidatura.

Outra proposta de alteração é que a nova lei divida a responsabilidade entre partidos políticos e Justiça Eleitoral pelo controle das candidaturas de inelegíveis. Os partidos devem ser obrigados a apresentar listas sem inelegíveis, com duras penas àquelas agremiações que não cumprirem esse mandamento. A penalidade aos partidos políticos foi simplesmente esquecida na LFL, o que parece ser sua maior lacuna.

Os dados apresentados também demonstram que quanto mais institucionalizado e organizado o partido mais ajustado é o cumprimento dos requisitos eleitorais, visto que quanto maiores os partidos menores são suas proporções de candidatos indeferidos.

Demonstrou-se também que a legislação de inelegibilidades tem padrões de impacto diferenciados de acordo com o ano, os cargos em disputa e os partidos políticos envolvidos nas eleições municipais, confirmando a hipótese de pesquisa nº2.

Os dados apontaram padrões praticamente idênticos entre os cargos de prefeito e vice-prefeito, o cargo de vereador sofreu padrão de impacto distinto.

A diferença maior repousa sobretudo quanto ao número de indeferidos, o qual sofreu elevação quantitativa estatística em 2012 entre os vereadores, diferentemente

dos cargos de prefeito e vice-prefeito, os quais decresceram seu número de indeferidos na última eleição.

Estas diferenças decorrem principalmente do controle diferenciado entre os cargos de vereador *versus* os cargos de prefeito e vice-prefeito, os quais têm maior atenção da justiça eleitoral, sem contar o grande crescimento numérico das candidaturas a vereador e a estabilidade no número de candidatos inscritos aos cargos majoritários nas últimas três eleições municipais.

De forma concomitante percebe-se que mesmo para o contexto específico da governança eleitoral, considerando apenas seu impacto no procedimento de registro de candidaturas a promulgação da LFL pouco influi quantitativamente.

Este trabalho deixa aberto espaço para aplicação de metodologia semelhante de análise de dados do registro eleitoral no que concerne às eleições estaduais e federais, podendo se traçar uma comparação do impacto da legislação eleitoral de registro de candidaturas entre as eleições municipais, estaduais e federais.

Uma observação, de caráter geral, mas que serve bem para o caso estudado nessa dissertação é que dentre as pessoas e as organizações que construíram a mobilização em torno da LFL, se destaca a formação jurídica destes. O autor da minuta da lei é um juiz federal, e as principais instituições de apoio como AMB, CONAMP, ASSOJUFE também são da seara jurídica.

Na verdade o que se quer demonstrar aqui é a tendência, mundial talvez, de deixar exclusivamente nas mãos dos cientistas do direito o controle do *rule making* global da sociedade, em detrimento de outros especialistas do conhecimento, o que enfraquece a possibilidade de inovação e de se alcançar uma perspectiva mais ampla sobre determinada política.

Ao que parece, os elaboradores da LFL se tratam de especialistas em direito eleitoral, conhecem as minúcias dos procedimentos legais eleitorais, conhecem os inúmeros crimes dispostos na legislação brasileira os quais são merecedores de gerar inelegibilidades, entendem que o trânsito em julgado de uma sentença (outra situação jurídica) é muito demorado, etc.

Entretanto estes mesmos autores, apesar de especialistas em direito eleitoral, pouco ou nada entendem de governança eleitoral, o qual é o assunto principal da lei.

E é nesse ponto que se apresentam as grandes falhas da LFL, a qual apenas visou punir candidatos, numa ânsia punitiva, esquecendo das suas agremiações

políticas, numa verdadeira incompreensão do sistema político partidário e eleitoral brasileiro.

Precisa-se urgentemente de Cientistas Políticos (e demais cientistas) participando das inovações legislativas, pois ao deixarmos tal função exclusivamente para os profissionais do direito, sofreremos constantemente de uma miopia legislativa difícil de diagnosticar.

Não é eficiente estabelecer regras de inelegibilidade restritivas no âmbito da governança eleitoral e esquecer a governança no nível dos partidos. Proibir a filiação partidária de inelegíveis é muito mais eficiente, simples e prático. Diminui os custos de transação da Justiça Eleitoral brasileira, e ao mesmo tempo contribui para fortalecimento institucional dos partidos políticos.

Devem-se buscar reformas legislativas com vistas a elevar o nível de institucionalização e representatividade do sistema eleitoral brasileiro. O partido político brasileiro deve se ajustar às regras de governança, como já faz há tempos a Justiça Eleitoral. Com os partidos funcionando de forma mais ajustada, é obvio que o nível de qualidade dos filiados e de seus candidatos cresce. É mais importante, no momento atual, recrutar os melhores e mais preparados para a representação política da sociedade, do que impedir os piores de representar-nos.

O contexto apresentado indica que contribui mais fortalecer os partidos políticos na busca de aperfeiçoamento do sistema eleitoral do que endurecer as leis. O que realmente fortalece a democracia são instituições fortes e não leis duras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES GAMA, R. *Minimalismo Schumpeteriano, Teoria Econômica da Democracia e Escolha Racional*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011
- BRAGA, M. S. S. *Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p.454-485
- ELKLIT, Jørgen e REYNOLDS, Andrew. (2000), *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda*. Trabalho apresentado na 96ª reunião anual da American Political Science Association –APSA, Washington D.C., 30 de agosto-3 de setembro.
- FLEISHER, D. e BARRETO, L. (2009). *El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño*. America Latina Hoy, 51, pp. 117-38.
- FIGUEIREDO FILHO, D.B e SILVA JÚNIOR J.A. *Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)*. Revista Política Hoje, Vol. 18, n. 1, 2009
- HARTLYN, J; MCCOY, J e MUSTILLO, T. (2009). *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*. America Latina Hoy, 51, pp.15-40.
- KEY, V.O. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Crowell, 1964.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. (2000), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York, United Nations Development Programme – UNDP.
- MARCHETTI (2008). *Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral*. Dados, 51, 4: 865-893.
- \_\_\_\_\_. (2011). *A Ficha Limpa no Contexto da Governança Eleitoral Brasileira*. Revista Interesse Nacional. Ano 2011 Ed. 12.
- MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. (2002). *The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction*. International Political Science Review, vol. 23 no 1, pp. 5-27.
- MUNDSTOCK, Elsa; FACHEL, Jandyra Maria Guimarães; CAMEY, Suzi Alves; AGRANONIK, Marilyn. *Introdução à análise estatística utilizando SPSS 13.0*. Cadernos de Matemática e Estatística. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Mai. 2006.
- PASTOR, Robert A. (1999), *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*. Democratization, vol. 6, no 4, pp. 1-27.
- SADEK, M. T. (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação Democrática no Brasil*. São Paulo, Konrad-Adenauer.
- SANTOS, Maria Helena & COUTINHO, Marcelo. (2000), “Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil”. BIB, 54: 3- 146.
- SOARES, Gláucio (2005), “O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil”. Sociologia, 48: 27-52.
- VALLE E SILVA, Nelson (1999), Relatório de Consultoria sobre Melhoria do Treinamento em Ciência Social Quantitativa e Aplicada no Brasil. Rio de Janeiro, Laboratório Nacional de Computação Científica.
- VEIGA, L F. (2007) *Os partidos políticos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002*. Opinião Pública, Campinas, vol 13, n.2, Novembro, pg340-365
- WERNECK VIANNA, Luiz et al (1998). “Doutores e teses em ciências sociais”. Dados, 41, 3: 453-515