

O TSE E A POLÊMICA DA APROVAÇÃO DAS CONTAS DE CAMPANHA PARA CONCORRER NO PLEITO DE 2012¹

Caroline Bianca Graeff²

Resumo

A linha tênue que separa a política da justiça e os entrelaces necessários entre esses dois ramos de poderes geram diversos conflitos que, por tamanha relevância, fazem multiplicarem-se os estudos que envolvem a “Judicialização da Política” e o “Ativismo Judicial”. Neste contexto trabalharemos com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e sua decisão acerca da necessidade ou não de aprovação das contas de campanha para liberação da certidão de quitação eleitoral, documento solicitado para o registro de candidatura de políticos às eleições. Em março de 2012 o TSE decidiu que para liberação desta certidão exigiria não apenas a apresentação das contas de campanha, sendo necessária sua aprovação. Esta decisão gerou grande polêmica acerca da interpretação extensiva do Tribunal e de até onde o Judiciário pode intervir na política, resultando em um Pedido de Reconsideração elaborado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e endossado por mais doze partidos políticos: PMDB, PSDB, DEM, PTB, PR, PSD, PP, PRTB, PV, PCdoB, PRP e PPS. Ao analisar o Pedido de Reconsideração, em junho do mesmo ano, o TSE voltou a debater o assunto e acabou modificando seu primeiro entendimento e liberando a certidão de quitação eleitoral pela mera apresentação das contas de campanha. Desta forma, nosso problema de pesquisa assim se define: no desenrolar das duas decisões do TSE em 2012 quais foram os elementos que levaram este Tribunal a modificar seu primeiro entendimento e liberar a candidatura de políticos com contas de campanha reprovadas para concorrerem às eleições realizadas em outubro do mesmo ano?

PALAVRAS-CHAVES: Tribunal Superior Eleitoral; Contas de campanha; Partidos políticos.

Introdução

A linha tênue que separa a política da justiça e os entrelaces necessários entre esses dois ramos de poderes geram diversos conflitos que, por tamanha relevância, fazem multiplicarem-se os estudos que envolvem a “Judicialização da Política” e o “Ativismo Judicial”. Neste contexto trabalhou-se com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro e sua decisão acerca da necessidade ou não de aprovação das contas de campanha para liberação da certidão de quitação eleitoral, documento solicitado para o registro de candidatura de políticos às eleições.

Em março de 2012 o TSE decidiu que, para liberação desta certidão, exigiria não mais apenas a apresentação das contas de campanha, como vinha determinando desde as eleições de 2004, sendo necessária também a sua aprovação. Esta decisão gerou grande polêmica acerca de uma possível interpretação extensiva da lei pelo Tribunal e de até onde o Judiciário poderia intervir na política. A polêmica resultou em um Pedido de Reconsideração elaborado pelo Partido dos Trabalhadores (PT)

¹ Trabalho apresentado no Quinto Congresso Uruguaio de Ciência Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Associação Uruguaia de Ciência Política, 7-10 de outubro de 2014.

² Mestranda em Ciência Política. Universidade Federal de Pelotas. carolinegraeff@gmail.com.

e endossado por mais doze partidos políticos: PMDB, PSDB, DEM, PTB, PR, PSD, PP, PRTB, PV, PCdoB, PRP e PPS.

Ao analisar o Pedido de Reconsideração, em junho do mesmo ano, o TSE voltou a debater o assunto e acabou modificando seu primeiro entendimento e liberando a certidão de quitação eleitoral pela mera apresentação das contas de campanha.

Utilizou-se para o presente trabalho, o modelo teórico-interpretativo chamado método estratégico de análise de decisões judiciais, aplicando-o para a análise de conteúdo realizada nas duas sessões do TSE que debateram o assunto, bem como, para a análise do Pedido de Reconsideração enviado pelos partidos políticos ao TSE. Além disso, o trabalho está ancorado em revisão de bibliografia acerca dos temas “judicialização da política” e “ativismo judicial”, tomados como o pano de fundo em que o objeto específico de estudo se insere.

Para a realização da análise proposta foram utilizadas as gravações das sessões do TSE, realizadas pelo judiciário eleitoral para os autos do processo de Instrução nº 154264, o qual foi solicitado diretamente junto ao TSE e reproduzido por meio de fotocópia, assim como o Pedido de Reconsideração constante nos autos da mesma Instrução.

Desta forma, procurou-se desenvolver os elementos que levaram o Tribunal a voltar atrás no seu primeiro entendimento e a liberar a candidatura de políticos com contas de campanha reprovadas para concorrerem às eleições, compreendendo os aspectos políticos e extrajurídicos que envolveram tal mudança no entendimento da Corte e levando em conta o cenário político e os demais atores e instituições externas envolvidos no assunto.

1 - Judicialização da Política

Quando falamos em Judicialização da Política nos deparamos com diversos conceitos e focos de estudo que podem ser relacionados ao assunto. Para Marchetti e Cortez (2009, p.425) “o conceito de judicialização significa, no limite, que o judiciário exerce poder sobre o processo político”.

Juliane Bento (2012, p.95) entende o termo como “o comportamento de expansão de competências do Poder Judiciário sobre matérias antes alheias a sua esfera de atuação, por serem exclusivas dos demais poderes”.

Da mesma forma Tate e Valinder dispõem acerca da judicialização da política:

[...] a expansão global do poder judicial é processo duplo, caracterizado pela crescente influência do direito e de seus operadores sobre o universo político. Pode significar tanto os casos de expansão da área de atuação dos tribunais e dos juízes (que passam a interferir sobre decisões políticas, quase sempre em detrimento dos poderes representativos) como também a propagação dos métodos judiciais de decisão para outras arenas que não apenas as cortes. A judicialização da política, desse modo, configuraria o processo de expansão dos

poderes de legislar e executar leis do sistema judiciário, representando uma transferência do poder decisório do Poder Executivo e do Poder Legislativo para os juízes e tribunais (TATE; VALINDER, 1995, p.95).

Assim, entendemos que a Judicialização da Política pode ser considerada como o processo em que o Poder Judiciário expande sua competência, exercendo papéis que *a priori* não seriam incluídos em suas funções típicas, influenciando, dentre outras áreas de abrangência da sociedade, o processo político.

Luiz Werneck Vianna (2013, p. 207) assevera que o processo de judicialização da política “tem importado uma efetiva mutação institucional na cena republicana na medida em que afeta as relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e o cânon republicano quanto ao império da vontade da maioria”.

A judicialização estaria transpondo para o Judiciário as funções que deveriam ser compreendidas pelos representantes democraticamente eleitos para exercer tais competências, papéis do Legislativo e do Executivo.

Duas teses envolvem os motivos da crescente atuação do Judiciário em temas que exacerbam sua alçada de competência. A primeira compreende que este poder estaria agindo como garantidor e efetivador da democracia. Nesse sentido, Taylor pondera:

É amplamente reconhecido que, embora o Judiciário não possua ‘nem a bolsa nem a espada’ – ou seja, nem os poderes orçamentários do Legislativo nem os poderes coercitivos do Executivo –, ele tem um considerável poder político como depositário da fé pública nas regras do jogo. O Judiciário desempenha um papel central na determinação e aplicação de princípios tanto constitucionais quanto ideais, tais como o *Rechtsstaat* ou *état de droit*. Ele decide quais regras são legítimas e estão em concordância com as leis locais ou a Constituição, assim como quais ações (ou omissões) representam aberrações ou infrações. (TAYLOR. 2007, p. 248)

Vianna também segue tal linha de pensamento:

Pode-se então sustentar: no capitalismo moderno, a atual invasão por parte do Direito na vida política e social vem na esteira de um largo processo de democratização, escorado por movimentos sociais – como, por exemplo, os feministas e os de defesa do meio ambiente, os mais recentes- que demandam por uma legislação que reconheça seus direitos; a ampliação do poder do Judiciário a domínios antes reservados a outras forças tem sido os resultados de sucessivas delegações feitas a eles pelo poder político quando expressamente lhe confere competência a fim de dirimir conflitos políticos e sociais, como os políticos-eleitorais, os do mundo do trabalho etc., em uma rede que não cessa de se expandir. Na raiz, portanto, da sua nova presença na cena republicana se encontra a afirmação da agenda da igualdade, e não um pretenso ativismo do Poder Judiciário [...] (VIANNA. 2013, p. 211).

Assim, o Judiciário não estaria extrapolando suas competências, mas sim agindo de acordo com os interesses dos demais poderes que, constitucionalmente ou em suas leis ordinárias, favorecem-no para agir em defesa da democracia. Esta expansão do Direito “tem sua raiz na sociedade civil e vai encontrar sua institucionalização na ação parlamentar, não derivando, é bom frisar, de veleidades ativistas originárias do poder judiciário” (VIANNA, 2013, p. 209).

Segundo Vianna, a origem na sociedade civil, acima citada, deve-se, sobretudo, ao fato de que a permanente modificação da sociedade não consegue ser acompanhada pela legislação e que o poder legislativo é “incapaz de antecipar os resultados de processos ainda em curso, mas sobre os quais é dever impor sua regulação, produz leis de caráter temporário e com cláusulas abertas” (VIANNA, 2013, p. 210), cabendo então ao Judiciário moldar as normas de acordo com o caso concreto.

A segunda tese que responde o porquê do aumento da atuação do Judiciário em temas políticos compreende que este estaria atuando como preenchedor das lacunas deixadas pelo poder legislador. Neste contexto, “as decisões judiciais em matéria eleitoral apenas ocupariam um espaço aberto pela inconstância do legislador” (MARCHETTI; CORTEZ, 2009, p. 445), resultando em uma necessidade de sanar as brechas da legislação ou mesmo as suas dubiedades.

Marchetti e Cortez (2009) estabelecem duas vertentes teóricas de análise da judicialização da política. A primeira, a qual se filiam Viana e Taylor, entende que o fenômeno ocorre quando há um protagonismo do judiciário na garantia de direitos, o que deslocaria o conflito político para as cortes judiciais. Já para a segunda vertente não existiria a judicialização da política, pois o judiciário só decide seguindo concepções políticas majoritárias. Esta segunda corrente ainda prega que o foco da justiça não se encontra no processo de criação ou de implementação das regras e políticas públicas, mas estaria voltada apenas para o resultado final, sendo somente uma análise de mérito.

Porém, assim como Marchetti, compreendemos que ao trabalhar com regras político-eleitorais, a judicialização não ocorre necessariamente no resultado final, como na análise das políticas públicas através da segunda corrente de teóricos, podendo ocorrer no momento da definição das regras do jogo.

É neste sentido que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, ao estabelecer as regras sobre a necessidade ou não de aprovação das contas de campanha para liberação do registro eleitoral, acabam por judicializar o jogo político.

Importante mencionar que a maior parte dos trabalhos nacionais que estudam o tema da judicialização da política se dedica a analisar o Superior Tribunal Federal e sua intervenção por meio do controle de constitucionalidade das leis ou do número de demandas que chegam ao judiciário buscando a efetividade de direitos (VIANNA, 1999; DA ROS, 2008; TAYLOR, 2007).

Para Crestani (2013), a judicialização da política deve ir além dessa análise quantitativa de demandas que chegam às cortes brasileiras, devendo haver uma identificação da atuação política dos juízes, ou seja, é necessário que se capte as manifestações políticas no comportamento dos atores envolvidos.

Trabalharemos com esta ideia da Judicialização da Política, analisando não só o que tange ao caráter normatizador das decisões do judiciário, no presente caso do TSE, mas compreendendo o conteúdo político das manifestações dos juízes tanto em seu teor implícito quanto seu aspecto normatizador das regras eleitorais.

2 - Ativismo Judicial

Assim como a Judicialização da Política, nas últimas décadas o Ativismo Judicial tem sido abordado em muitos estudos nacionais e estrangeiros, gerando diversos conceitos e interpretações distintas sobre o que viria a ser esta atitude judicial.

O Ativismo foi primeiramente abordado por Arthur Schlesinger, nos Estados Unidos, que empregou o termo em artigo publicado na revista Fortune, em janeiro de 1947, no qual descrevia o comportamento dos Ministros da Suprema Corte Norte Americana e caracterizava uma parte destes Magistrados como “ativistas judiciais” por desempenharem um papel ativo na promoção do bem estar social (SOARES, 2010).

Para parte dos autores que abordam o tema, o ativismo judicial poderia ser encontrado quando o Judiciário toma decisões baseadas unicamente em princípios e valores constitucionais, extrapolando as regras positivadas e criando o direito através da interpretação de princípios constitucionais abstratos.

Neste sentido, Barroso (2009, p. 6) conceitua o ativismo judicial como “uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”. Sídia Maria Porto Lima cita a concepção de ativismo seguida pelo autor alemão Ingeborg Maus, segundo a qual

as decisões baseadas unicamente em princípios e valores constitucionais já representariam a prática de ativismo por parte desses juízes, por extrapolarem a interpretação das regras positivas aprovadas pelos representantes do povo em seus julgamentos adentrando portanto, no campo político.(MAUS apud LIMA, 2011, p. 33).

Contudo, para outros autores, como Cittadino, esta interpretação da norma baseada em princípios e valores seria consequência natural da interpretação constitucional, diferenciando-se assim esta interpretação da criação legislativa.

De qualquer forma, mesmo nos países de sistema continental, os textos constitucionais, ao incorporar princípios, viabilizam o espaço necessário para interpretações construtivistas, especialmente por parte da jurisdição constitucional, já sendo até mesmo possível falar em um “direito judicial”. No Brasil, do mesmo modo, também se observa uma ampliação do controle normativo do Poder Judiciário, favorecida pela Constituição de 1988, que, ao incorporar direitos e princípios fundamentais, configurar um Estado Democrático de Direito e estabelecer princípios e fundamentos do Estado, viabiliza uma ação judicial que recorre a procedimentos interpretativos de legitimação de aspirações sociais (CITTADINO, 2004, p. 1).

Deste modo, para haver o ativismo judicial seria necessário “a presença de uma intenção criativa, e não apenas de uma interpretação um pouco mais extravagante do texto normativo” (LIMA, 2011, p. 34).

É certo que a linha que separa a interpretação da criação normativa é tênue, contudo, filiamos-nos ao entendimento de que para haver um ativismo judiciário é necessária uma intenção ativa em agir de forma a extrapolar a mera interpretação legal.

Vale, ao mencionar as causas de uma maior intervenção judicial na esfera política, fala sobre a amplitude que a Constituição Federal trouxe a atuação do Poder Judiciário:

Com a revolta contra o formalismo, os juízes conquistaram espaço para uma maior liberdade de condições (discricionariedade) e, conseqüentemente, criatividade, porque quanto mais vaga a lei, e mais imprecisos os elementos do direito se demonstravam, mais amplo se tornava o espaço deixado à discricionariedade nas decisões judiciárias (VALE, 2009, p. 34).

Neste viés, torna-se necessário entender onde estariam os limites da função jurisdicional para, então, compreender quando o agir volitivo do juiz estaria exacerbando suas competências interpretativas.

Machado (2008, p.60), ao escrever sobre o tema, relata ser “necessário ter em mente o que é o funcionamento regular e legítimo de um Tribunal Constitucional, para se apontar eventual atuação distorcida, ideia sintetizada na expressão ‘ativismo judicial’”.

Percebe-se, assim, que qualquer abordagem sobre ‘ativismo judicial’ constrói-se a partir de um pré-entendimento em torno da conformação e dos limites da atividade jurisdicional. Nesse passo, pode-se estabelecer a seguinte razão inversa: quanto mais ampla for concebida a função jurisdicional, mais estreita será, por decorrência lógica, a definição de ativismo judicial (visto que menor será o espaço para acusação de excessos) (MACHADO, 2008, p.21).

Assim, em uma legislação aberta e com diversas normas principiológicas, como se configura a nossa Carta Constitucional, abre-se margem para uma maior interpretação do judiciário de forma a adequar a legislação ao caso concreto. Contudo, não se pode confundir esta interpretação mais abrangente com criação normativa. Da mesma forma, não se pode denominar essa interpretação como ativismo judiciário sem que se considere a vontade do juiz ao agir, ou seja, sem considerar a intenção volitiva do agente e os limites da atuação deste, não se pode determinar se a atitude será considerada ativismo judicial ou não.

Portanto, para que se considere um ato como ativismo judicial este deve ser exercido de forma pró-ativa, devendo o juiz agir com a intenção de efetuar uma tarefa para o qual não teria a competência.

Assim, entendemos que o ativismo judicial ocorreria não apenas na criação do direito, mas quando o Judiciário, agindo pró ativamente, julga, analisa, determina, enfim, realiza um ato, podendo este ato ter ou não conseqüências políticas.

Para identificação do ativismo utiliza-se como critério o agir volitivo do Juiz em extrapolar suas competências, indo além da mera interpretação legal ou da integração de normas através de princípios com o fim de preencher alguma lacuna legislativa, mas alcançando a pró-atividade em busca de exercer ou determinar atos que incompetem ou extrapolam a atuação judiciária.

Na atuação da Justiça Eleitoral brasileira o ativismo está intimamente ligado ao modelo de governança eleitoral adotado por nosso País. Ferraz Júnior (2008, p. 22) conceitua governança eleitoral como “o conjunto de regras e instituições que definem a competição político-eleitoral”. Mozafar e Schedler entendem governança eleitoral como

[...] um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera em três diferentes níveis: formulação de regras (rule making), aplicação das regras (rule application) e adjudicação de regras (rule adjudication). (MOZAFAR; SCHEDLER apud FERRAZ JÚNIOR, 2008, p.23).

A depender da organização eleitoral de cada país, essas três atribuições (“rule making”, “rule application” e “rule adjudication”) podem estar divididas entre mais de um órgão ou concentrar-se em um único órgão, como no caso do Brasil. Sem adentrar muito no tema, queremos apenas considerar o fato de que a nossa organização eleitoral é realizada quase em sua totalidade pela Justiça Eleitoral. Isso se deve ao fato de as normas que regulam a nossa governança eleitoral terem sido criadas na década de 1930 em meio a processos eleitorais marcados por fraudes e determinados por oligarquias regionais através do “voto de cabresto” e do coronelismo.

Assim, o modelo atual de Governança Eleitoral “nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral” (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p.37), visando moralizar as eleições. Para isto, desincumbiu-se o judiciário, que estaria então imune aos interesses político-partidários, das tarefas de administrar e executar as eleições, além da competência de julgar possíveis conflitos eleitorais.

Entretanto, o que argumentamos aqui é que a persistência desse modelo ao longo da consolidação democrática tem produzido a judicialização da competição político-partidária e que, além disso, tem possibilitado o avanço do Judiciário em atividades da governança eleitoral típicas do Legislativo, como a produção das regras do jogo competitivo (*rulemaking*). (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p.39).

Desta forma, a governança eleitoral foi concentrada em um único organismo que possui o poder de definir a maioria dos aspectos relativos às questões eleitorais brasileiras, abrindo margem para um ativismo judicial e possibilitando a judicialização da política através do TSE.

3 - Diferenciação entre Judicialização da Política e Ativismo Judicial

Quando se propôs a investigar sobre a Judicialização da Política e o Ativismo Judicial deparou-se com muitos trabalhos que confundem os institutos e os utilizam como expressões

sinônimas. Porém, há diferenças entre os dois conceitos que devem ser aqui analisadas para fins de elucidar os termos acima expostos.

A principal diferenciação se encontra na presença intrínseca da intenção do Magistrado, do intento de agir de forma pró-ativa que está sempre presente no ativismo Judicial. Já para caracterizar a Judicialização da Política, não precisamos encontrar necessariamente este aspecto volitivo na ação do Judiciário. Muitas vezes este Poder é acionado a realizar tarefas políticas ou, ainda, a própria legislação define regras que atribuem ao Judiciário afazeres de âmbito político, não havendo nesses casos um ativismo judicial. Neste sentido Barroso pondera que

a judicialização e o ativismo são traços marcantes na paisagem jurídica brasileira dos últimos anos. Embora próximos, são fenômenos distintos. A judicialização decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais. Vale dizer: a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do constituinte. O ativismo judicial, por sua vez, expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário. Trata-se de um mecanismo para contornar, *by pass* o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso (BARROSO, 2009, p. 17).

O próprio controle de constitucionalidade, tão abordado em trabalhos que tratam deste tema, configura uma Judicialização da política, pois delega uma tarefa política – análise da legalidade de uma legislação – ao Judiciário, sem configurar, a princípio, ativismo judicial. Isto porque a própria lei estabelece a legitimidade do STF para exercer este controle, quando acionado por algum dos legitimados do artigo 103 da Constituição Federal³, e, portanto, o Tribunal não estaria agindo pró-ativamente.

Outro aspecto a ser diferenciado é o fato de o ativismo judicial abranger não somente atitudes do Judiciário que interferem em competências políticas, mas qualquer ato promovido de forma pró-ativa e que exacerba a função do magistrado. Já a Judicialização da Política, como o próprio nome orienta, apenas ocorre quando houver a expansão de competências políticas ao Judiciário, sempre alcançando, o meio político.

Desta forma, os dois institutos não podem ser confundidos nem usados de forma sinônima, devendo ser destacadas as suas diferenças para, então, se identificar a presença dos termos no caso em análise.

No presente estudo se quer verificar os aspectos políticos que nortearam as decisões do TSE sobre a necessidade ou não de aprovação das contas de campanhas apresentadas para liberação da

³ O artigo 103 da Constituição estabelece quem são os legitimados para propor junto ao STF a ação direta de inconstitucionalidade, quais sejam: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Certidão de Quitação Eleitoral, não havendo dúvida quanto à incidência dos conceitos suprarrelacionados no caso em análise.

A Judicialização da Política encontra-se presente diante de o TSE estar decidindo sobre aspectos políticos, extrapolando a mera interpretação da norma sobre prestação de contas e indo muito além da exposição da letra da lei, exacerbando as competências primeiras do Judiciário e trazendo para si uma tarefa política. O ativismo também pode ser também encontrado na matéria tema deste trabalho. O fato de o Judiciário de forma ativa, sem ser acionado por nenhum ator político ou social, ter se manifestado, na primeira decisão, a respeito da prestação de contas demonstra a presença de ativismo judicial no presente caso.

Queremos, desta forma, deixar claro que a intenção deste estudo não é perquirir sobre a existência ou não dos institutos analisados, nem sobre a incidência deles no caso em análise. Eles são fatos postos nos sistemas constitucionais modernos e de forma clara se apresentam nas decisões em análise. A importância dos dois institutos para o estudo é demonstrar a relevância da questão e orientar a análise prática.

4 - Modelo teórico de análise

Conforme acima exposto, Judicialização da Política e Ativismo Judicial não são temas de concordância, tendo inclusive entendimento de sua inexistência no sistema brasileiro. Aqueles que compreendem existir esta expansão do judiciário sobre aspectos políticos focam seus trabalhos na análise do aumento de ações no judiciário, ingressos com Ações de Inconstitucionalidade, legitimidade para proposição de ações. Mesmo naqueles trabalhos que fazem uma análise mais específica sobre determinada ação dos Tribunais acabam por focar seus estudos no Supremo Tribunal Federal. Vemos poucas exceções, dentre as quais os trabalhos realizados por Vitor Emanuel Marquetti, que analisa o Tribunal Superior Eleitoral, e enfatiza seu trabalho não só na expansão normativa do judiciário, mas sim no que particularmente nos interessa: no conteúdo político implícito nas manifestações e nas decisões do TSE.

Para realização deste estudo mais aprofundado acerca das razões implícitas das decisões dos Ministros e do jogo político existente, optamos pelo método de análise estratégico. Porém, antes de explicarmos o porquê de nossa escolha se faz necessária a análise dos métodos que tradicionalmente têm sido utilizados para esta tarefa: o atitudinal e o estratégico.

Baseado no trabalho de Da Ros (2008), que expõe com propriedade os métodos ora em análise, principia-se pelo modelo atitudinal. Este método, surgido na Escola de Michigan durante a década de 1970, baseia-se na análise de que as preferências políticas dos juízes da Suprema Corte

Norte-Americana influenciam diretamente nas suas decisões. Este método é amplamente difundido nos Estados Unidos, diante do fato de os juízes de sua Suprema Corte possuírem uma forte tendência de aderir à visão liberal ou à conservadora, de acordo com o presidente que lhe nomeou ao cargo ou de sua filiação partidária. Isso também se deve ao fato de a maioria desses magistrados ter tido uma prévia carreira política, podendo ser encontrada nas decisões vínculos de lealdade partidária para com seus pares.

Porém, o método atitudinal é de difícil aplicação ao caso brasileiro por diversos fatores apresentados por Da Ros (2008): a fragmentação do sistema partidário brasileiro; a falta de alinhamento ideológico partidário rígido, como ocorre nos EUA; a tendência de os Ministros de não se situarem ideologicamente à esquerda ou à direita; a tendência pós-democracia de indicação para a composição da suprema corte nacional de nomes reconhecidos pela carreira no meio jurídico, e não no âmbito da política; o processo de seleção dos magistrados que, à exceção do STF (no qual os Ministros são escolhidos pelo executivo mas, ainda assim, passam pelo crivo do Senado), em todos os demais, advém de seleção pública ou indicação decorrentes dos próprios órgãos do Judiciário; e, ainda, o fato de que a imensa carga processual dificulta a identificação de padrões nas decisões de Ministros.

Já o método estratégico, criado em 1964, por Walter Murphy (*Elements of judicial strategy*), só passou a ter maior utilização a partir da década de 1990, sendo principalmente aplicado por aqueles que criticam o modelo atitudinal e sua difícil aplicação em casos fora do contexto dos Estados Unidos. Ele está baseado em uma escolha racional dos julgadores. Segundo esta teoria, as decisões dos ministros não seriam fruto de suas crenças legais ou políticas, mas sim o resultado de uma análise que leva em conta todo o cenário político, o posicionamento de demais atores envolvidos, bem como as possíveis sanções que o tribunal sofreria ao tomar suas decisões. Desta forma, independentemente de sua filiação partidária ou de seu posicionamento de direita ou de esquerda, o que influenciaria o julgamento do Ministro seria a estratégia frente ao campo em que ele está atuando.

Este modelo ainda seria composto por dois elementos denominados de “Jogo Colegial” e “Modelo de Separação de Poderes”. Para Da Ros (2008, p.85), o primeiro é entendido como “a dinâmica de sinalização e controle de pauta no intuito de fazer com que a decisão judicial se aproxime daquela pretendida por determinados juízes ocupantes de postos relevantes no curso do processo, tais como relatores e presidentes de corte.” Neste modelo os votos dos magistrados nem sempre representariam suas opiniões, consubstanciando parte do jogo existente internamente no próprio Tribunal, ou seja, seu regimento interno, o controle de pauta, regras de votação por maioria simples, qualificada, unanimidade etc., sendo esses fatores determinantes para a tomada de decisões

dos Tribunais. Assim, os Magistrados com posições elevadas dentro da corte manipulariam as votações através de regras internas para chegar mais próximo de suas preferências.

Já o segundo elemento é definido por Da Ros (2008, p.85) como “o relacionamento travado entre o Tribunal, entendido como um órgão unitário e as demais instituições políticas, Poderes Executivo e Legislativo em especial, mas também entes federativos, grupos de interesses e o público em geral”. De acordo com o elemento de separação dos poderes, as decisões das cortes supremas não derivam do agrupamento das preferências individuais dos Ministros, mas de uma análise da interação do Tribunal com os agentes externos que influenciam suas decisões. No caso do TSE, onde as decisões da corte influenciam diretamente os demais poderes, essa interação deve se encarada como componente intrínseco nas decisões do Tribunal, que sofrem influências das possíveis reações dos demais órgãos, sanções resultantes e ainda da possibilidade ou não do efetivo cumprimento das suas determinações.

Desta forma, nos basearemos no modelo estratégico consubstanciado no elemento de separação de poderes para o desenvolvimento desta dissertação. Nossa escolha se deve não só a dificuldade de aplicação do primeiro elemento (Jogo Colegial) ao caso brasileiro, que ao tratar de preferências ideológicas dos Magistrados acabaria por chegar à mesma dificuldade encontrada no método atitudinal. Mas também se deve ao fato de que se aproxima do nosso objeto de estudo a interação entre os poderes, haja vista a mudança de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no caso em análise, diante do pedido de reconsideração elaborado pelos Partidos Políticos.

5 - Análise das dos votos dos Ministros nas duas sessões do TSE

Este capítulo versa sobre a questão específica da pesquisa buscando apresentar e analisar os elementos que levaram o TSE a fixar a necessidade de aprovação das contas de campanha para a liberação da Certidão de Quitação Eleitoral, documento essencial para o registro de candidatura, e, depois, a modificar tal decisão e autorizar o registro de candidatura tão somente com a apresentação das contas de campanha anterior.

Para propiciar uma visão de conjunto e facilitar a visualização do comportamento dos ministros na apreciação da necessidade ou não da aprovação das contas para liberar a Certidão de Quitação Eleitoral são apresentados a seguir alguns quadros em que estão sintetizados: 1) os votos por eles proferidos relativos à questão principal nos dois julgamentos e à admissibilidade do Pedido de Reconsideração; 2) os argumentos apresentados como fundamentação para os votos proferidos em relação à questão principal. Imediatamente após cada um desses quadros, essas informações são ponderadas e sistematizadas.

Ministros	1º julgamento	2º julgamento	
	Questão principal	Admissão recurso	Questão principal
Marco Aurélio	Aprovação	Indeferimento	Aprovação
Nancy Andrighi	Aprovação	Indeferimento	Aprovação
Carmem Lúcia	Aprovação	Indeferimento	Aprovação
Ricardo Lewandovski	Aprovação	-	-
Arnaldo Versiani	Apresentação	Deferimento	Apresentação
Gilson Dipp	Apresentação	Deferimento	Apresentação
Marcelo Ribeiro	Apresentação	-	-
Henrique Neves	-	Deferimento	Apresentação
Dias Toffoli	-	Deferimento	Apresentação

Quadro 1 – Votação dos ministros do TSE nas questões-chave relativas à exigência de aprovação da prestação das contas de campanha

O primeiro aspecto a destacar é que os ministros do TSE que participaram das duas decisões votaram da mesma forma. Os ministros Versiani e Dipp mantiveram-se contra a exigência da aprovação das contas e os ministros Marco Aurélio, Andrighi e Carmem Lúcia continuaram a votar pela exigência da aprovação das contas de campanha para liberar a Certidão.

Depois, evidencia-se que, na segunda apreciação, aqueles que optaram pela admissibilidade do Pedido de Reconsideração votaram pela revogação da decisão original e vice-versa, de tal modo que, na prática, para os ministros do TSE admitir ou não analisar a solicitação dos partidos implicou um pré-julgamento quanto a concordar ou não com a questão principal contida no Pedido. E este pré-julgamento era de conhecimento de todos os participantes da votação, de modo que o surpreendente seria que ocorresse o contrário. Logo, os ministros Versiani, Dipp, Henrique Neves e Dias Toffoli votaram pela admissibilidade e pela revogação da primeira decisão, enquanto os ministros Marco Aurélio, Andrighi e Carmen Lúcia não pretendiam analisar o Pedido de Reconsideração, mas, tendo de fazê-lo, não concordaram em alterar a decisão.

Terceiro, na mesma linha de entendimento, houve uma coerência de votos entre os cinco ministros que participaram dos dois julgamentos: de um lado, Marco Aurélio, Andrighi e Carmen Lúcia optaram pela necessidade de aprovação das contas, não concordavam com a admissibilidade do Pedido de Reconsideração e ratificaram a necessidade de as contas serem aprovadas para emissão da Certidão de Quitação Eleitoral; de outro, Versiani e Dipp consideravam que bastava a apresentação de contas para obtenção da Certidão, admitiam a análise do Pedido de Reconsideração e, ao apreciá-lo, reafirmaram que a exigência legal deveria ser a simples apresentação das contas de

campanha, ou seja, no segundo julgamento optaram pela revogação da primeira decisão, ocasião em que haviam sido derrotados.

Quarto, nos dois julgamentos, as votações foram apertadas, registrando 4 votos em um sentido e 3 no sentido contrário, o patamar mínimo a partir do qual uma posição pode ser considerada majoritária no âmbito do TSE.

Por conta dos elementos apontados acima, cabe destacar que o aspecto determinante para a mudança no entendimento do Tribunal foi a alteração nos membros que compunham a Corte, ocorrida entre uma decisão e outra, sem que nenhum ministro precisasse alterar o seu voto. Duas das sete vagas sofreram alteração: o Ministro Lewandovski encerrou o seu mandato na Presidência e deixou o cargo de Ministro do TSE em 18 de abril de 2012, sendo substituído pelo Ministro Dias Toffoli, que tomou posse em 29 de maio do mesmo ano; já o Ministro Marcelo Ribeiro concluiu o mandato em 27 de abril de 2012, e seu assento foi ocupado pelo Ministro Henrique Neves, que compunha o TSE como Ministro Substituto à época do segundo julgamento.

Ocorre que os ministros Ribeiro e Neves optaram pela necessidade de tão somente apresentar as contas da campanha, de modo que esta substituição não modificou a distribuição de votos. Logo, a troca que, de fato, alterou a balança em favor da revogação da primeira decisão foi a dos ministros Lewandovski por Dias Toffoli, pois o primeiro votou pela necessidade de aprovação das contas no julgamento inicial, e o segundo, pela exigência apenas da apresentação das contas na apreciação derradeira.

De um lado, pode-se dizer que a possibilidade de isto ocorrer não era desconhecida pelos ministros, ao contrário, faz parte da rotina do Tribunal. No primeiro julgamento, a ministra Carmen Lúcia fez referência ao fato de que se o TSE não determinasse que a necessidade da aprovação das contas de campanha entraria em vigor já nas eleições de 2012, quando ele voltasse a discutir a medida, com vistas ao pleito de 2014, ele poderia ser revogada e, assim, jamais entrar em ação. E isto poderia ocorrer em função da reconfiguração de seus membros. A Ministra não estava a criticar essa perspectiva, e sim a utilizá-la como argumento a favor de uma decisão imediata, dada a inevitabilidade de uma nova composição do TSE poder decidir de outro modo. No segundo julgamento, a questão foi ainda mais diretamente apresentada, pois Dias Toffoli, o ministro cuja presença de certa forma modificou o resultado do pleito, esforçou-se em demonstrar a inevitabilidade e, portanto, a razoabilidade de que isso pudesse acontecer, dado o modo como a composição do TSE é determinada pela norma constitucional. Assim, destacou que não haveria problema em o TSE voltar atrás na decisão que exigiu a aprovação das contas de campanha, por serem características as mudanças na composição dos membros da Corte, pois estes se mantêm no

cargo por um mandato de dois anos prorrogáveis por mais dois. Desta forma, como mudam os pares, seriam naturais as mudanças no posicionamento do Tribunal.

De outro, os atores políticos mais diretamente envolvidos com o TSE, caso de partidos políticos e de advogados que atuam na área, também são conhecedores dessa questão e podem jogar estrategicamente com ela e com as possibilidades de revogação, reversão ou confirmação de decisões que esta peculiaridade propicia.

É preciso considerar algumas peculiaridades para verificar se tal deixou o campo das possibilidades para o da efetividade e para atestar que os partidos políticos elaboraram um Pedido de Reconsideração – instrumento não usual em relação a Instruções do TSE –, encaminharam-no ao Tribunal, levando em conta esses elementos e a perspectiva de sucesso nessa solicitação e consequentemente a reversão da necessidade de as contas de campanha terem de ser aprovadas pela liberação da Certidão de Quitação Eleitoral.

Um primeiro aspecto a considerar é o período em que se encerrou o mandato de dois dos sete membros do TSE (um curto intervalo de tempo ao final de abril, dia 18 o do ministro Lewandovski, e dia 27, o do ministro Ribeiro), logo, o fato inevitável de que, alguns dias depois o TSE estaria recomposto e teria novos membros. Um segundo é quem seriam os substitutos, também de conhecimento prévio, especialmente dado o sistema de rodízio utilizado no caso dos ministros do STF que passam a atuar no TSE, assim como devido a tendência da OAB e do STF de efetivar os Ministros que já estão ocupando os cargos como Ministros Substitutos. Assim, sabiam que os novos membros seriam os ministros Dias Toffoli e Henrique Neves. Um terceiro é especular sobre o modo como esses novos membros votariam e/ou verificar as possibilidades de reversão do resultado da primeira decisão, caso ocorresse uma segunda.

A análise desses aspectos indicava não só a oportunidade, como a expectativa concreta de reversão do resultado, pois a referida mudança na composição da Corte Eleitoral tornava não só possível como viável uma troca no entendimento a respeito das contas de campanha que favoreceria o deferimento do Recurso.

O primeiro ponto a se ponderar é o de que era possível de forma antecipada saber que haveria a saída de Lewandovski e de Marcelo Ribeiro do Tribunal e que seus substitutos seriam Toffoli e Neves. A própria mídia, ao abordar a primeira decisão do TSE, veiculou em diversas notícias o fato de que o Ministro Lewandovski estaria terminando seu mandato no TSE e que seria provavelmente substituído por Toffoli. Em 03 de março de 2012, logo após a primeira decisão do Tribunal, que ocorreu em 01 de março, o jornalista da Folha de São Paulo Felipe Seligman, dispôs em matéria veiculada no site ‘mídiaweek’ que “outro problema (da decisão do TSE) é a saída de Ricardo Lewandowski da presidência da corte em abril. Em geral o presidente deixa o TSE após o fim do

mandato. Se isso ocorrer, será substituído por Dias Toffoli, que poderá ter entendimento diferente e reverter a decisão” (SELIGMAN, Felipe. Midianews, 2012).

Da mesma forma, a reportagem do site ‘Tudorondonia’ também de 03 de março, na qual foi demonstrada uma preocupação com a mudança que estaria por vir na composição da Corte:

O registro de candidaturas começará no dia 7 de julho. Até lá, o posicionamento do tribunal poderá mudar. O julgamento de quinta-feira foi apertado e acabou em quatro votos a três. Neste primeiro semestre, termina o mandato do ministro Marcelo Ribeiro, que votou contra a maioria, e do ministro Ricardo Lewandowski, que votou com a maioria. Ribeiro será substituído por outro representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e Lewandowski, pelo ministro Dias Toffoli, também do STF.(Tudorondonia, 2012)

A previsão de tais fatos é facilmente explicada pelo procedimento adotado pelos Ministros do STF para composição de seus Pares na Corte Eleitoral. Pode-se ter uma idéia de como funciona o rodízio entre os Ministros através da análise dos mandatos dos Ministros Presidentes que antecederam Lewandowski desde o ano de 2001, Maurício José Corrêa, Nelson Azevedo Jobim, José Paulo Sepulveda Pertence, Carlos Mário da Silva Veloso, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto. Todos estes Pares mencionados deixaram o TSE após o fim do mandato como Presidente do Tribunal. Na maioria dos casos o fim do segundo biênio como Ministro aconteceu junto com o fim do mandato como Presidente, mas mesmo nos casos como o do Ministro Marco Aurélio em 2008, em que o término de seu mandato como Presidente se deu na metade do segundo biênio como Ministro, o mesmo deixou o Tribunal ao sair da Presidência, não voltando a completar o restante do período como Ministro. Assim, mostra-se como praxe no Tribunal que o Ministro deixe a Corte ao fim da Presidência. Lewandowski completaria o segundo biênio em maio de 2012 e seu mandato na presidência acabaria em abril, o que ocorreu foi a saída do Ministro após deixar a presidência não retornando para finalizar o mês restante como integrante da Corte.

Ainda, poder-se-ia supor sua substituição pelo Ministro Dias Toffoli, pois ele já compunha o STF como Ministro Substituto a tempo maior que os demais Ministros Substitutos advindos do STF a época (Gilmar Mendes era Ministro Substituto desde 17/08/2010 e Luis Fux desde 31/05/2011, enquanto Toffoli já estava no cargo desde 17/12/2009). Desta forma, sendo praxe no STF este rodízio entre os Ministros, era previsível a saída de Lewandowski após o fim do seu mandato como Presidente da Corte em abril de 2012 e também era previsível a sua substituição por Dias Toffoli, ministro Substituto e próximo a ser efetivado no TSE.

Da mesma forma, no que diz respeito ao Ministro Marcelo Ribeiro. Seu segundo biênio terminaria em 29/04/2010 e, portanto, deixaria o TSE em tal data. O seu sucessor também poderia ser antecipado diante do Ministro Henrique Neves ser Ministro Substituto no TSE desde 05/08/2008, na condição de indicado pelo OAB, estando no cargo a mais tempo que sua colega Luciana Guimarães Lóssio, à época ocupando a segunda vaga de ministra Substituta no Tribunal

indicada pela OAB, desde 25/10/2011, portanto a menos tempo que Neves. Assim, havia como se pressupor que Henrique Neves seria efetivado como Ministro no lugar de Marcelo Ribeiro.

Outro indício de que os partidos políticos elaboraram um Pedido de Reconsideração levando em conta a perspectiva de sucesso nessa solicitação, é o fato de que o ministro Toffoli já havia se manifestado acerca do tema em debate, em outros processos judiciais como, por exemplo, no Recurso Especial Eleitoral nº 1531-63.2010.6.11.0000, em que foi Relator o Ministro Marco Aurélio (BRASIL. TSE. REspe nº 1531-63.2010.6.11.0000/MT). Nessa ocasião, Toffoli expôs sua opinião no sentido de que para deferir a Certidão de Quitação Eleitoral não seria necessária a aprovação das contas de campanha. Não é por acaso, portanto, que o Ministro Marco Aurélio “antecipou” para que lado penderia o voto do colega Dias Toffoli, como foi destacado antecipadamente. Assim, era totalmente viável aos Partidos Políticos anteciparem o resultado de seu Pedido de Reconsideração, sob a análise da nova composição que se formaria no TSE.

Observa-se que, em que pese a data do protocolo do Pedido de Reconsideração pelo PT ser 08 de março, sua distribuição ocorreu apenas em 02 de abril, e mais importante, em relação a adesão dos demais Partidos Políticos ao recurso esta somente teve seu protocolo na Justiça Eleitoral requerido em 11 de abril de 2012 e sua distribuição ocorreu no dia seguinte, conforme informações disponíveis no site do TSE (BRASIL. TSE. Instrução nº 154264).

Conforme reportagem veiculada pela Folha de São Paulo em 14 de março (GUERREIRO, Folha de São Paulo, 2012), 05 dias após o protocolo do Pedido pelo PT, os demais Partidos já estavam a par da situação e àquela data já pensavam em aderir ao Recurso. Contudo, apesar do protocolo do PT ter sido realizado em 08 de março, sua distribuição esperou quase um mês para ocorrer – 02 de abril - e o pedido de endosso pelos demais Partidos Políticos só se deu em 11 de abril, sete dias antes do começo das mudanças na composição do TSE – aliás, da primeira das mudanças, aquela que se mostrou mais decisiva, a substituição do Ministro Lewandovski por Dias Toffoli –, o que garantia que a admissibilidade e o mérito seriam avaliados em uma nova configuração do Tribunal, cujos elementos apontavam também que tenderia a acatar o Pedido de Reconsideração.

Desta forma, mais do que simplesmente apostar na possibilidade de que uma mudança na composição do TSE viesse a reverter a decisão, os autores do Pedido sabiam, de antemão, quem entraria no lugar dos membros que deixavam o órgão, qual a tendência de voto deste novo membro e reconheciam a grande probabilidade de que este novo integrante modificasse o placar final da votação e, assim, contemplasse seus interesses.

Desse modo, a decisão se torna menos jurídica do que uma visão tradicional e positivista do direito poderia indicar, supondo a mera leitura do texto e a neutralidade do juiz, bem como mais

vinculada a quem são aqueles que devem julgar e quais tendências interpretativas eles apresentam. Frisa-se, ainda, que a modificação na decisão não se baseou no convencimento dos ministros de que juridicamente não deveriam exigir a aprovação das contas, mas sim na mudança de membros da Corte, o que demonstra como cada integrante vota a partir de uma análise subjetiva e que leva em conta o cenário político e os outros atores envolvidos.

Em função disso é que se pode entender porque diversos argumentos novos surgiram no segundo julgamento. Ao defender o deferimento do Pedido de Reconsideração, o Ministro Dipp trouxe à tona as questões referentes às dificuldades técnicas que sobrevieram com a primeira decisão. Ao votar pelo indeferimento do Recurso, o Ministro Marco Aurélio arguiu que ao mudar de posicionamento a Corte sofreria retaliações da mídia. Também asseverou que, mesmo com a exigência da aprovação das contas, não faltaram candidatos para a eleição que se avizinhavam.

Observa-se que os novos argumentos não derivaram dos aspectos legais abordados no Pedido de Reconsideração. Aliás, alguns destes aspectos nem ao menos foram objeto de debate no TSE, como o fato de que a lei não autoriza o TSE a, por meio de uma Resolução, impor penalidade que restringisse ou cassasse direitos dos cidadãos ou, ainda, o fato que o TSE estaria violando os princípios da anterioridade da lei eleitoral e da irretroatividade de leis punitivas.

Assim, pode-se constatar que o Pedido de Reconsideração, em que pese ter um caráter de recurso e estar constituído a partir de argumentos jurídicos, acabou por apresentar de forma mais intensa a característica de influência e de pressão política sobre o Judiciário. Ou, ao menos, foi assim percebido pelos membros do TSE. Assim, o Recurso não teve o condão de demonstrar juridicamente que a primeira decisão estava equivocada e que deveria ser modificada, e sim serviu como forma de trazer à baila o tema novamente e, agora, pressionar politicamente os ministros.

Importante notar ainda, que os argumentos utilizados no segundo julgamento, ao não serem essencialmente jurídicos ou estarem estritamente vinculados à norma legal, demonstram uma análise do cenário político feita pelos ministros e das consequências que traria a manutenção ou não da exigência da aprovação das contas. É como se eles incorporassem a certeza de que a decisão não era mais (ou nunca havia sido) jurídica, mas sim essencialmente política e, por isso, menos dependente do que a lei dizia, e mais do modo como os ministros a interpretariam e o que fariam a partir disso, conforme o impacto social e político que presumiam que a decisão teria.

Outro aspecto a ser ponderado é que ao longo das sessões do TSE referentes aos julgamentos em análise observou-se que não foi seguida uma ordem de votação ou de manifestação e discussão. Segundo o §1º do artigo 23 do Regimento Interno do Tribunal “a cada juiz será facultado, concedida a palavra pelo presidente, falar duas vezes sobre o assunto em discussão” (TSE. Regimento Interno. 1952). No artigo 24 do mesmo Regimento está disposto que “encerrada a

discussão, o presidente tomará os votos, em primeiro lugar do relator e, a seguir, dos demais membros do Tribunal, na ordem da precedência regimental, a partir do relator, votando em último lugar em todas as matérias” (TSE. Regimento Interno. 1952). Tais aspectos não são obedecidos na prática da cúpula eleitoral.

Conforme se verificou na análise das gravações das sessões e na oitiva dos áudios das mesmas, os Ministros dialogam intensamente sobre a matéria em debate, expondo seus argumentos sem seguir necessariamente uma ordem nem obedecendo o limite de duas manifestações durante a discussão. Da mesma forma, em relação à ordem de votação, a mesma não é observada sendo a primeira manifestação a do relator, mas a partir daí todos os Ministros se manifestam sem ordem prescrita, deixando claro ao longo do debate como cada Ministro se portaria em seu voto final e havendo, inclusive, discussões em torno de questões acessórias ao longo da votação da questão principal.

Exemplos disso podem ser constatados, por exemplo, nos argumentos utilizados pelo Ministro Gilson Dipp o qual primeiro manifestou-se dando a entender que votaria pela entrada em vigor imediatamente da exigência da aprovação das contas de campanha e, por fim, votou por postergar a entrada em vigor, após ter podido observar como se estabeleceria os votos dos demais componentes da cúpula. Da mesma forma, ao longo das sessões os Ministros conseguem identificar a possível decisão a que se chegará a Corte, como demonstra o Ministro Marco Aurélio quando em seu argumento expõe que consegue vislumbrar o resultado do julgamento antes da exposição dos votos dos demais Ministros, isso porque como ele mesmo esclarece, conhece a trajetória do Ministro Toffoli.

Tais aspectos tornam ainda mais racional a votação do TSE, pois permite aos Ministros ponderarem a visão geral da Corte, analisarem como seu voto poderia interferir no resultado final e argumentarem diante destas informações, para só então proferirem seus votos, já prevendo o posicionamento dos demais Ministros e o quorum final.

Estes fatos demonstram o quão permeado politicamente estão as decisões do TSE, como o cenário político influencia nas decisões do órgão eleitoral e, por conseguinte, no modo como as regras eleitorais são definidas e aplicadas.

Por fim, resenha-se o conjunto de argumentos esgrimados pelos diferentes ministros ao longo dos debates, os quais estão sintetizados no quadro abaixo.

Argumento	1º julgamento	2º julgamento
Previsão legal da necessidade de apresentação das contas	Versiani Dipp Ribeiro	Versiani Dipp Neves Dias Toffoli

Uso da expressão exclusivamente na lei	Versiani Dipp Ribeiro	
Interpretação restritiva de direito	Dipp	
Criação de uma condição de inelegibilidade	Ribeiro	Neves Dias Toffoli
Considerar não apenas o aspecto formal da lei	Marco Aurélio Andrighi Carmen Lúcia	Marco Aurélio
Interpretação integrativa da lei	Marco Aurélio Andrighi Carmen Lúcia	Marco Aurélio Carmen Lúcia
Princípio da igualdade	Marco Aurélio Andrighi Lewandovski	
Desaprovação das contas por aspectos ínfimos	Versiani	
Princípios da transparência, moralidade e legalidade	Andrighi	
Problemas de ordem técnica		Dipp
Retaliações da mídia		Marco Aurélio
Mesmo com a exigência da aprovação não faltaram candidatos		Marco Aurélio
Possibilidade de mudanças no entendimento do TSE	Carmen Lúcia	Dias Toffoli

Quadro 2 – Argumentos apresentados pelos membros do TSE na apreciação da questão da exigência de aprovação da prestação das contas de campanha

Pode-se verificar que questões prévias ou principiológicas relacionadas ao tema (como os princípios da igualdade, da transparência, da moralidade e da legalidade) são apontadas ao lado daquelas ligadas às consequências da decisão e que, ao serem levadas em conta, poderiam motivar a adoção ou não de uma determinada interpretação ou a revogação dela. Este é o caso de: retaliações da mídia; alguns TREs terem fornecido a Certidão a candidatos que apenas apresentaram as contas fora do prazo porque tais processos já haviam transitado em julgado; a indefinição a respeito do período pelo qual o candidato ficaria impedido de obter a Certidão de Quitação Eleitoral gerar consequências relacionadas às restrições a atos da vida civil; a exigência da aprovação das contas de campanha não produziu a falta de candidatos.

No entanto, a clivagem fundamental, responsável pela divisão dos ministros, está ligada ao posicionamento deles relativo ao modo como o juiz deve se posicionar frente à lei (ao menos naquele caso específico), tendo em vista os resultados que pretende produzir com suas sentenças ou interpretações, seja para a sociedade, seja para o sistema político.

De um lado, estavam os ministros Versiani, Dipp, Neves e Dias Toffoli, com uma postura mais “legalista”, de submissão à decisão majoritária do legislativo, o que implicava circunscrever-se ao texto legal e tornava impossível desconhecer a explícita referência à necessidade de apenas

apresentar as contas. Esta postura é ainda mais clara nos casos de Versiani e Dipp, que participaram das duas decisões e, em todas as questões levantadas, inclusive as acessórias (como o período de implantação da norma ou o período de tempo em que a punição valeria), buscaram sempre se prender ao que a lei estabelecia de modo explícito, evitaram o uso de interpretação e procuraram bloquear os que tinham outra perspectiva.

De outro, figuram os ministros que poderiam ser chamados de ativistas, como Marco Aurélio, Andriahi, Carmen Lúcia e Lewandovski, os quais proclamavam a necessidade de uma interpretação mais integrativa da norma. Ponderavam que, em nome da eficácia daquilo que era previsto, da moralidade pública aplicada ao mundo da política e da correção de rumos no processo eleitoral brasileiro, tornava-se imperativa a exigência da aprovação das contas, ainda que o texto legal apontasse para o entendimento contrário, o da simples apresentação das contas. Desse modo, o juiz assume a postura de garantidor da moralidade e de construtor do sentido da lei, ainda que, para isso, e no caso específico, tenha de contrariar a vontade manifesta do poder legislativo, tomado como autor de uma norma que visa a preservar os direitos da própria classe política mais do que defender e promover o interesse público.

Enfim, quando a questão chega a este ponto – e assim como ocorreu na perspectiva de mudança do resultado em razão da mudança dos membros da Corte mais do que de qualquer argumento jurídico –, torna-se evidente que o cerne da questão, embora travestido de, não é jurídico, e sim essencialmente e fundamentalmente política. Isto porque, regras institucionais condicionam o resultado, bem como posturas distintas frente aos valores a perseguir, ao papel a desempenhar e ao modo como o judiciário (e o juiz em particular) deve agir ao deliberar sobre regras de organização do processo político.

Conclusão

A partir da análise realizada, concluiu-se que o elemento que levou o TSE a modificar o seu primeiro entendimento e optar por liberar a Certidão de Quitação Eleitoral pela mera apresentação das contas de campanha foi a alteração nos membros que compunham a Corte, ocorrida entre uma decisão e outra.

O Ministro Marcelo Ribeiro teve o fim do seu mandato e foi substituído pelo Ministro Henrique Neves, da mesma forma o Ministro Lewandovski que teve sua cadeira ocupada pelo Ministro Dias Toffoli, sendo esta última a modificação que realmente alterou o resultado final, pois no julgamento inicial Lewandovski votou pela necessidade de aprovação das contas e já na segunda decisão Dias Toffoli, que o substituiu, votou pela exigência apenas da apresentação das mesmas,

fazendo com que se revertesse o quorum final para 4 votos a 3 a favor da necessidade da mera apresentação.

Contudo, mesmo sendo este aspecto técnico de mudança na composição da Corte o elemento determinante para o deferimento do Pedido de Reconsideração e a conseqüente mudança no entendimento do TSE, vê-se que esta questão inerente a forma de composição do TSE brasileiro pode ser estrategicamente utilizadas pelos atores envolvidos. Constatou-se que tais mudanças podiam ser previamente antecipadas e utilizadas de forma racional tanto pelos Partidos Políticos quanto pelos próprios Ministros, pois já sabiam de antemão como se administrariam as trocas de Ministros na Cúpula da Corte, data das saídas e quem seriam os respectivos substitutos, podendo inclusive antecipar como se posicionaria Dias Toffoli frente ao tema, diante de o ministro já haver se pronunciado em processos anteriores sobre a questão. Assim, todos os envolvidos puderam racionalmente e estrategicamente analisar as mudanças que advinham no TSE e todo o cenário político e social que os rodeava para só então tomar o posicionamento que achassem convenientes.

Ainda constatou-se, que a modificação na decisão do TSE não se baseou no convencimento dos ministros de que juridicamente não deveriam exigir a aprovação das contas, ao contrário, os argumentos utilizados pelos Pares para justificar seus votos demonstraram que os Ministros realizam um exame do impacto social e político que seus votos e que a decisão da Corte poderia trazer, incluindo nesta análise as possíveis sanções que poderiam advir ao Tribunal diante de uma mudança em uma regra eleitoral nas vésperas de um pleito.

Da mesma forma, constatou-se que o posicionamento dos Ministros em relação ao modo como o juiz deve se posicionar frente à lei - de forma mais ativista ou mais legalista – foi definidor das posições dos Pares em relação à questão. De um lado figuraram os Ministros mais ativistas, os quais compreenderam que, levando em conta a moralidade necessária ao candidato a cargo público, bem como a necessidade de se dar uma interpretação integrativa da lei para se atingir uma eficácia e um aprimoramento do processo eleitoral, deveria-se exigir a aprovação das contas de campanha para liberar a Certidão. De outro, os Ministros mais legalistas, os quais votaram no sentido de exigir tão somente a apresentação das contas, pois este seria o texto explícito na lei e não caberia ao judiciário dar uma interpretação extensiva da mesma.

Estes aspectos demonstram o quão permeado politicamente estão às decisões do TSE, como o cenário político influencia nas decisões do órgão eleitoral e, por conseguinte, no modo como as regras eleitorais são definidas e aplicadas.

Referências bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Atualidades Jurídicas**, Rio de Janeiro, n.4, jan.-fev. 2009, p.1-29. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2014.

BENTO, Juliane Sant'ana. **Motivações e significados políticos da Candidatura Nata conforme os poderes Legislativo e Judiciário federais**. 2012. 152f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas. Disponível em: <http://www.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/dissertacoes/2010/dissertacao_juliane-sant-ana-bento.pdf>. Acesso em: 23 maio 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 out. 1988 (CF 1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Instrução nº 154264**.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral 1531-63.2010.6.11.0000/MT. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/Inteiro%20Teor>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/resolucao-nb0-4.510-de-29-de-setembro-de-1952>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

CITTADINO, Gisele. Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia. **Alceu**, Rio de Janeiro, v.5, n.9, jul.-dez. 2004, p.105-113.

CRESTANI, Maicon. **Decisões manipulativas e separação dos poderes: estudo sobre a aplicabilidade da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal – 1999/2012**. 2013. 76f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/79437/000900531.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

DA ROS, Luciano. **Decretos Presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)**. 2008, 212f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13819/000651720.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

FERRAZ JÚNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008, 233f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=109094>. Acesso em: 20 fev. 2014.

GUERREIRO, Gabriela. Partidos pedem que TSE reconsidere decisão sobre contas rejeitadas. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/03/1061849-partidos-pedem-que-tse-reconsidere-decisao-sobre-contas-rejeitadas.shtml>> Acesso em: 22 jul. 2015.

GUERREIRO, Gabriela. Partidos pedem que TSE reconsidere decisão sobre contas rejeitadas. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/03/1061849-partidos-pedem-que-tse-reconsidere-decisao-sobre-contas-rejeitadas.shtml>> Acesso em: 22 jul. 2015.

LIMA, Sídia Maria Porto. **O Ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral**. 2011, 199f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco. Recife. Disponível em: <http://www.bdt.d.ufpe.br/bdt/d/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4237>. Acesso em: 20 fev. 2014.

MACHADO, Joana de Souza. **Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2008, 120f. Dissertação (Mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp077037.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. **A Judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais**. Opinião Pública, Campinas, v.15, n.2, nov. 2009, p.422-450. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/06.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2013.

MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance – introduction**. *Internacional Political Science Review*. 2002. 23: 5-27. In: FERRAZ JÚNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008, 233f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=109094>. Acesso em: 20 fev. 2014.

SELIGMAN, Felipe. Decisão do TSE cria insegurança jurídica, afirmam advogados. **Midianews**. Cuiabá, 03 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.midianews.com.br/conteudo.php?sid=1&cid=109884>>. Acesso em: 01 ago de 2015.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. **Ativismo Judicial no Brasil: o STF como Arena de Deliberação Política**. 2010, 193f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2012/10/Jose-de-Ribamar-Barreiros-Soares.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

TATE, Neal e VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil**. *Dados*, São Paulo, v.50, n.2, 2007, p.229-257. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a01v50n2.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2013.

Tudorondonia. TSE deixa brecha para candidatos com contas reprovadas. **Tudorondonia**. Rondônia, 03 mar. 2012. Disponível em: <<http://tudorondonia.com.br/noticias/tse-deixa-brecha-para-candidatos-com-contas-reprovadas,27069.shtml>>. Acesso em: 01 ago de 2015.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Justiça Eleitoral e judicialização da política: um estudo através da história**. 2009, 233f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp121728.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Judicialização da Política**. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.