



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANA LUÍSA LEITE DE ARAÚJO MARQUES

**O PAPEL DOS INCUMBENTES NAS REPRESENTAÇÕES DE  
PROPAGANDA DAS ELEIÇÕES 2020 EM PERNAMBUCO**

Recife  
2025

ANA LUÍSA LEITE DE ARAÚJO MARQUES

**O PAPEL DOS INCUMBENTES NAS REPRESENTAÇÕES DE  
PROPAGANDA DAS ELEIÇÕES 2020 EM PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como  
requisito para a obtenção do título de Mestre (a) em Ciência  
Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Gabriela Tarouco

Recife  
2025

Catálogo de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Marques, Ana Luísa Leite de Araújo.

O papel dos incumbentes nas representações de propaganda das eleições 2020 em Pernambuco / Ana Luísa Leite de Araújo Marques.  
- Recife, 2025.

69f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2025.

Orientação: Gabriela Tarouco.

Inclui referências.

1. Propaganda política; 2. Litigância estratégica; 3. Incumbência; 4. Justiça Eleitoral. I. Tarouco, Gabriela. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

ANA LUÍSA LEITE DE ARAÚJO MARQUES

**O PAPEL DOS INCUMBENTES NAS REPRESENTAÇÕES DE  
PROPAGANDA DAS ELEIÇÕES 2020 EM PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
da Universidade Federal de Pernambuco, na área de  
concentração Democracia e Instituições, para obtenção do  
título de Mestre (a) em Ciência Política.

Aprovada em:

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Gabriela Tarouco (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Eneida Desiree Salgado

Universidade Federal do Paraná

---

Prof. Dr. Felipe Borba

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

*Aos meus pais e à Marina;*

## AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo aos meus pais por terem me dado as oportunidades que eles mesmos não tiveram, por me proporcionarem um lar amoroso e cercado de incentivos para ser a melhor versão de mim. À Marina, com quem compartilho a vida, que soube amar e ser amada em todos os anos dessa jornada e que me apoiou em todos os momentos.

Aproveito para agradecer às minhas irmãs: Heloísa, Isabela e Isadora que, mesmo longe, estão sempre por perto, pelas conversas, risadas, refeições compartilhadas e longos telefonemas.

Também agradeço aos meus amigos e amigas (Janaína, Mari, Renata, Carol, Juliana, Susany, Marília e todas(os) dessa longa caminhada) por tudo e, principalmente, pelo companheirismo e pelo afeto largo. Em especial, queria que Natália e Alexia soubessem o quanto me ajudaram a compreender um pouco mais a Ciência Política.

Relembro minha família por completo em nome das minhas avós, vivas em toda a sua potência, e dos meus avôs, que não mais pertencem a este plano. Da mesma forma, ao meu tio Gilson, em memória, que sempre acreditou em mim. À Hilda, minha gatinha, que não sabe ler, mas sabe amar e sobre o amor muito me tem ensinado.

Por fim, um sincero agradecimento à pessoa que me mostrou que este trabalho era possível e que teve comigo uma paciência e uma dedicação exemplares: não tenho dúvidas de que, sem a orientação da Professora Gabriela Tarouco, nada disso seria possível.

*“Tudo no mundo começou com um sim. Uma molécula disse sim a outra molécula e nasceu a vida. Mas antes da pré-história havia a pré-história da pré-história e havia o nunca e havia o sim. Sempre houve. Não sei o quê, mas sei que o universo jamais começou.*

*[...]*

*Enquanto eu tiver perguntas e não houver resposta continuarei a escrever. Como começar pelo início, se as coisas acontecem antes de acontecer? Se antes da pré-pré-história já havia os monstros apocalípticos? Se esta história não existe, passará a existir. Pensar é um ato. Sentir é um fato. Os dois juntos – sou eu que escrevo o que estou escrevendo. [...] Felicidade?*

*Nunca vi palavra mais doida, inventada pelas nordestinas que andam por aí aos montes. Como eu irei dizer agora, esta história será o resultado de uma visão gradual – há dois anos e meio venho aos poucos descobrindo os porquês. É visão da iminência de. De quê? Quem sabe se mais tarde saberei. Como que estou escrevendo na hora mesma em que sou lido. Só não início pelo fim que justificaria o começo – como a morte parece dizer sobre a vida – porque preciso registrar os fatos antecedentes.”*

*(Clarice Lispector. A hora da estrela. Rio de Janeiro: Rocco, 1998)*

## RESUMO

A pergunta que move esta pesquisa é: como as candidaturas à reeleição acionam a Justiça Eleitoral quanto à propaganda eleitoral? Para respondê-la, este trabalho analisa o pleito de 2020 no âmbito judicial, investigando a participação das candidaturas majoritárias incumbentes em processos relacionados à propaganda eleitoral, tanto nas zonas eleitorais quanto no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

Busca-se, assim, contribuir para a literatura sobre o tema, seja no tocante ao comportamento decisório e dos litigantes, seja no campo da governança eleitoral ou do papel da Justiça Eleitoral como instância adjudicativa do ciclo eleitoral. O recorte temporal abrange as eleições municipais de 2020, que marcaram a primeira adjudicação totalmente informatizada, conduzida por meio do processo judicial eletrônico (PJe).

A partir desse contexto, o objetivo desta pesquisa é analisar o comportamento de litigância por parte de candidaturas incumbentes envolvidas em representações de propaganda eleitoral. Para isso, foram formuladas as seguintes hipóteses: I. Candidaturas incumbentes ingressam com representações de propaganda com mais frequência do que candidaturas não incumbentes; II. Candidaturas incumbentes obtêm resultados mais favoráveis na Justiça Eleitoral do que candidaturas não incumbentes; III. Há associação entre o nível de gastos com advogados e o sucesso judicial das ações, comparando candidaturas incumbentes e não incumbentes.

O trabalho utiliza estatística descritiva, pois considera uma única eleição como objeto de estudo, e emprega testes de hipóteses para avaliar os resultados. Os achados demonstram que: I. Candidaturas incumbentes acionam mais frequentemente a Justiça Eleitoral; II. Candidaturas incumbentes obtêm decisões mais favoráveis no primeiro grau de jurisdição, em comparação com as desafiantes; e III. Há uma associação positiva, embora fraca e estatisticamente significativa, entre os gastos com advogados e o sucesso judicial entre candidaturas incumbentes, enquanto nenhuma significância estatística foi verificada entre os não incumbentes.

**PALAVRAS-CHAVE:** PROPAGANDA POLÍTICA; LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA; INCUMBÊNCIA; JUSTIÇA ELEITORAL

## ABSTRACT

The central question that guides this research is: how do re-election candidacies engage with the Electoral Justice system in matters of campaign advertising? To answer this question, this study analyzes the 2020 elections from a judicial perspective, investigating the involvement of incumbent majoritarian candidacies in legal proceedings related to electoral advertising, both at the level of local electoral courts and the Regional Electoral Court of Pernambuco.

The aim is to contribute to the literature on the topic, whether in regard to decision-making behavior and the role of litigants, the broader field of electoral governance, or the function of the Electoral Justice system as an essential institution for the realization of democracy. The temporal scope is the 2020 municipal elections, which marked the first fully digitized adjudication process, conducted through the Electronic Judicial Process system (PJe).

Within this context, the objective of this research is to analyze the litigation behavior of incumbent candidates involved in campaign advertising lawsuits. To this end, the following hypotheses were formulated: I. Incumbents file more campaign advertising lawsuits than non-incumbents; II. Incumbents achieve more favorable outcomes in court than non-incumbents; III. There is an association between the level of attorney spending and judicial success, comparing incumbents and non-incumbents.

This study employs descriptive statistics, as it focuses on a single election, and uses hypothesis testing to evaluate the findings. The results demonstrate that: I. Incumbents engage in judicial action more frequently; II. Incumbents obtain more favorable outcomes at the first level of jurisdiction than challengers; III. A weak but statistically significant positive association was found between legal expenses and judicial success among incumbents, whereas no statistically significant relationship was observed among non-incumbents.

**KEYWORDS:** POLITICAL ADVERTISING, STRATEGIC LITIGATION, INCUMBENTS, ELECTORAL JUSTICE

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DO OBJETO</b> .....	11
1.1 INTRODUÇÃO .....	11
1.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E RECORTE EMPÍRICO .....	14
<b>2. ADJUDICAÇÃO ELEITORAL E REPRESENTAÇÕES DE PROPAGANDA</b> .....	17
2.1 ELEIÇÕES COMO PRESSUPOSTO DEMOCRÁTICO.....	17
2.2 INTEGRIDADE NO CICLO ELEITORAL .....	18
2.3 GOVERNANÇA ELEITORAL .....	20
2.4 CONTENCIOSO ELEITORAL E AS REPRESENTAÇÕES DE PROPAGANDA.....	27
<b>3. PROPAGANDA ELEITORAL, LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E REELEIÇÃO</b> .....	34
3.1 PROPAGANDA ELEITORAL E O DIREITO À INFORMAÇÃO .....	34
3.2 LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA DAS CAMPANHAS .....	40
3.3 RELAÇÃO ENTRE INCUMBENTES E JUSTIÇA ELEITORAL .....	47
<b>4. CONCLUSÃO</b> .....	60
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	62

## 1. INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DO OBJETO

### 1.1 INTRODUÇÃO

Diversas restrições à propaganda político-eleitoral foram impostas a partir de 2006 no Brasil. Se antes multidões acompanhavam *showmícios* e circulavam com camisetas distribuídas pelas candidaturas, isso começou a ser modificado em prol da igualdade das disputas. As campanhas tiveram que se reinventar com a proibição de *outdoors*, cavaletes, de distribuição gratuita de brindes e lanches, além de diversas regulamentações que tecem minúcias de como e quando a propaganda pode ser realizada.

Embora o sucesso eleitoral não esteja somente ligado às campanhas e as propagandas, admitindo diversos outros fatores e variáveis em jogo, sua importância não pode ser menosprezada, conforme sublinha Holbrook (1996). Para Borba e Cervi (2017) as restrições impostas à propaganda eleitoral no Brasil e a importância da comunicação com o eleitor são fatores que podem aumentar ou diminuir a probabilidade de sucesso eleitoral.

Portanto, a pergunta lançada por Thomas Holbrook em *Do Campaigns Matter? (As Campanhas Políticas importam?)* continua sendo respondida afirmativamente eleição após eleição. Afinal, a propaganda eleitoral, seria uma forma de cristalizar as preferências do eleitorado (SALGADO E NEVES, 2020, LAZARFELD ET AL, 1944; CAMPBELL E CONVERSE, 1964; HOLBROOK, 1996), bem como de mobilização da atenção do público para certas candidaturas (PANAGOPOULOS, 2017; BRADY, JOHNSTON, AND SIDES, 2006; HOLBROOK, 1996), resultando na persuasão ou a moldagem da opinião dos votantes (TRAVIS E FRANZ, 2011; JACOBSON, 2014; BRADY, JOHNSTON AND SIDES, 2006; FIGUEIREDO, 2008).

Embora não se negue a importância das campanhas, há uma escolha dos órgãos responsáveis pela diminuição de meios de propaganda eleitoral, sob a justificativa de manter a lisura e a igualdade de oportunidades no pleito. No entanto, quanto mais possibilidades jurídicas se abrem para questionar a propaganda eleitoral, mais se subtrai também o espaço de informação do votante.

Para Salgado (2020) essa diminuição atinge o interesse dos votantes não engajados no processo eleitoral. No entanto, suas constatações vão além: segundo a pesquisadora e para Gonçalves (2008) “a restrição municipal da propaganda pode servir aos interesses do prefeito” - argumento

igualmente defendido por Neves Filho (2012). O que se adequa perfeitamente aos pontos que esse trabalho pretende investigar, questionando como o incumbente pode utilizar a Justiça Eleitoral de forma estratégica, valendo-se das restrições legislativas sobre o tema.

A candidatura à reeleição desfruta de maior visibilidade no âmbito local em comparação aos desafiantes, dada sua posição de destaque. A busca pelo contencioso pode, então, impedir ou dificultar a propaganda e a popularidade do adversário em um nível local. Se o leque de possibilidades das candidaturas-litigantes é expandido e o incumbente, por estar no poder, já ocupa uma posição de privilégios – sendo, inclusive, mais conhecido que os desafiantes - é necessário questionar: Como os candidatos e candidatas à reeleição acionam a Justiça Eleitoral em relação à propaganda eleitoral?

A frequência com que o incumbente utiliza o leque judicial à sua disposição, a forma como o faz pode e o quanto gasta fornecem uma ideia geral das estratégias adotadas. Além disso, se investiga se as candidaturas à reeleição, dada a sua proximidade natural com o judiciário local, obtêm resultados favoráveis em maior proporção do que os desafiantes.

Portanto, nas análises sobre o comportamento dos litigantes incumbentes, este estudo busca verificar se: I- Os incumbentes ingressam com mais frequência na Justiça, II – Os incumbentes obtêm resultados mais favoráveis no primeiro grau de jurisdição que os desafiantes, e III – Se há associação entre o nível de gastos com advogado e o sucesso judicial das ações, comparando incumbentes e não incumbentes.

A escolha quanto ao estudo das eleições para o executivo municipal se deu, principalmente, pelo seu alto número de processos. Como destacado por Marchetti (2014), “há uma forte presença da competição pelos Executivos municipais na Justiça”, representando o que alguns pesquisadores convencionaram chamar de terceiro turno das eleições (NOLETO, 2018). A literatura que vai apoiar os estudos desta dissertação parte de noções institucionais de governança eleitoral, especialmente na adjudicação eleitoral e na integridade eleitoral, incluindo análises sobre litigância estratégica e a importância da propaganda no contexto das campanhas.

O presente trabalho contou com dois bancos de dados<sup>1</sup>. O primeiro foi elaborado a partir de informações fornecidas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE) e conferidas individualmente no sistema eletrônico de processos. Esse banco reúne 3.027

---

<sup>1</sup> Os bancos de dados e códigos utilizados nesta pesquisa estão disponíveis no link: [Google Drive](#).

representações relativas à propaganda eleitoral ajuizadas nas eleições 2020 em ambas as instâncias (zonas eleitorais e TRE-PE). Foram consideradas apenas as demandas sobre propaganda eleitoral com decisões (sentenças e acórdãos) disponíveis. O segundo banco de dados foi construído com informações extraídas do repositório público do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do sistema DivulgaCandContas, abrangendo dados sobre as candidaturas majoritárias e os gastos advocatícios dessas campanhas.

Três critérios foram definidos para a construção das bases de dados: a) o objeto do processo deveria ser propaganda eleitoral; b) o autor ou a autora deveria ter ingressado com a ação no ano de 2020 e o processo ter sido sentenciado, independentemente da existência de recurso, sendo que, nos casos em que houve recurso, somente foram incluídos aqueles cujo acórdão estivesse disponível; c) os litigantes terem concorrido a eleição majoritária.

A limitação temporal-espacial são eleições de 2020. Este recorte se justifica, entre outros fatores, pela obrigatoriedade do uso do PJe (sistema processual eletrônico), o que garante maior disponibilidade dos dados. O acesso a representações de propagandas nos pleitos anteriores à utilização do sistema se mostra, na prática, inviável.

No embate eleitoral, recorrer à Justiça passa por compreender as estratégias de cada candidatura. Afinal, existem benefícios em dificultar a propaganda adversária? Ou o simples fato de desviar a candidatura do verdadeiro combate, que é a busca por voto, já constitui um benefício estratégico?

Os resultados indicam que: I- Os incumbentes demandam mais na Justiça que os desafiantes, II – Os incumbentes obtêm resultados mais favoráveis no primeiro grau de jurisdição que os desafiantes, III – Observou-se associação positiva fraca e significativa entre gastos e sucesso judicial entre incumbente, mas nenhuma significância estatística entre não incumbentes.

Os próximos capítulos revisam a literatura sobre adjudicação eleitoral, dentro de uma perspectiva de integridade e governança eleitoral, que assegura aos competidores o respaldo legal e jurídico da disputa. Em seguida, estuda-se as representações de propaganda no contexto judicial brasileiro, a fim de compreender as nuances dessas ações. A propaganda eleitoral, focada nos litígios estratégicos, no direito à informação e na posição dos incumbentes, é analisada no segundo capítulo. Em ambos os capítulos, são apresentados gráficos e análises descritivas baseados nos bancos de dados construídos, cuja explicitação se encontra no tópico seguinte.

## 1.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E RECORTE EMPÍRICO

O conjunto de dados do banco principal foi solicitado ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. No entanto, a planilha inicialmente recebida continha apenas o número dos processos, a cidade de origem, as partes e o resultado das sentenças nas zonas eleitorais. Foi necessário, portanto, checar manualmente cada um desses processos, por meio do PJe, para obter outras informações, como o objeto dos processos e a existência ou não de recursos ao TRE-PE, bem como os resultados desses recursos.

Conforme já explicitado, três critérios foram definidos para a construção da base de dados: a) o autor ou autora deveria ter ingressado com a ação no ano de 2020; b) o processo deveria ter sido sentenciado, independentemente da existência de recurso, sendo que, nos casos em que houve recurso, somente foram incluídos aqueles cujo acórdão estivesse disponível; c) os litigantes deveriam ter concorrido à eleição majoritária.

Assim, são representações em que, em um dos polos da demanda, figura uma candidatura ao cargo de prefeito, vice-prefeito ou coligações majoritárias, mesmo que, no polo passivo, figure um eleitor comum (como réu em representações que tratam de “fake news”, por exemplo). Nesses casos, na coluna “réu” consta a informação “outros”. Também foram mantidas ações ajuizadas pelo Ministério Público Eleitoral naquele ano, com o objetivo de compreender a dinâmica desse ator, ainda que de forma secundária, já que esse não é o foco da pesquisa.

Foram acrescentadas ao banco mais algumas informações, obtidas no repositório do Tribunal Superior Eleitoral, como a coluna “status”, que indica se quem ingressou com a ação foi eleito, não eleito ou o Ministério Público. A coluna “incumbência”, por sua vez, contém a informação sobre quem é ou não incumbente.

A partir da consulta, processo a processo no PJe, foi possível registrar a variável “sentença”, que traz os vereditos possíveis nas decisões de primeiro grau, tais como: “ausência das condições da ação”, “ausência de pressupostos processuais”, “cumprimento espontâneo”, “desistência”, “improcedência”, “liminar deferida – perdeu objeto”, “liminar parcialmente deferida – perdeu objeto”, “perdeu objeto”, “perempção, litispendência ou coisa julgada”, “procedência” e “procedência em parte”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “**Ausência das condições da ação**”: quando falta legitimidade, interesse processual ou possibilidade jurídica do pedido; “**Ausência de pressupostos processuais**”: quando o processo é extinto por problemas formais; “**Cumprimento espontâneo**”: quando a parte ré cumpre a determinação judicial sem resistência; “**Desistência**”: quando o autor abandona o processo; “**Improcedência**”: quando o pedido é rejeitado; “**Liminar deferida** –

Também foi construída a coluna “recursos”, que trata dos desdobramentos dos processos no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Quando não houve interposição de recurso, o processo foi marcado como “não recorreu”, para fins estatísticos. As demais categorias possíveis são: “ausência das condições da ação”, “desistência”, “liminar deferida – perdeu objeto”, “modificado – mandado de segurança”, “recurso não conhecido”, “recurso não provido”, “recurso provido”, “recurso parcialmente provido” e “recurso – seguimento negado”.<sup>3</sup>

O objeto das demandas também foi analisado individualmente no PJe. Importante ressaltar que não foi feito juízo de valor durante a coleta dos dados: utilizou-se a descrição que os julgadores e julgadoras de primeiro e/ou segundo grau grafaram nas sentenças ou nas ementas dos acórdãos. Todas as demandas tratam de propaganda eleitoral, porém era necessário esclarecer qual tipo de propaganda foi demandada.

O segundo banco de dados, de elaboração própria, foi construído através do repositório de dados do Tribunal Superior Eleitoral e dos Dados do DivulgaCandContas. Reunindo informações como gênero, partido, coligação, nome completo das candidaturas, além dos valores declarados como gastos com serviços jurídicos e o percentual desses gastos em relação ao total declarado como despesas da campanha.

Uma vez criados os dois bancos, foi possível uni-los através da coluna “id”, presente em ambos os bancos, que contém uma numeração única de nove dígitos gerada por inteligência artificial para cada candidatura.

Com os dados refinados foi possível traçar um panorama mais geral das eleições no Estado no ano em estudo. Foi possível constatar, por exemplo, que a maioria dos prefeitos e prefeitas que tentaram a recondução ao segundo mandato logrou êxito na disputa. Na realidade, se a comparação for entre os incumbentes, sem levar em consideração o restante da amostra, temos

---

**perdeu objeto**” e **“liminar parcialmente deferida – perdeu objeto**”: quando uma decisão provisória (liminar) resolve ou inviabiliza a continuidade do julgamento; **“Perdeu objeto**”: quando o processo se torna inútil por mudança no contexto fático ou jurídico; **“Perempção, litispendência ou coisa julgada**”: causas que impedem o prosseguimento por repetição indevida da ação ou por já haver decisão definitiva sobre o mesmo caso; **“Procedência**”: quando o pedido do autor é acolhido; **“Procedência em parte**”: quando o pedido é parcialmente acolhido.

<sup>3</sup> **“Recurso não conhecido**”: o tribunal recusou o recurso por questões formais; **“Recurso não provido**”: o tribunal manteve a decisão de primeiro grau; **“Recurso provido**”: o tribunal reformou integralmente a decisão de primeiro grau; **“Recurso parcialmente provido**”: o tribunal reformou apenas parte da decisão original; **“Recurso – seguimento negado**”: o recurso foi barrado ainda na fase inicial sem ser analisado no mérito.

que, dos 117 prefeitos e prefeitas que tentaram a reeleição apenas 32 não conseguiram vencer. Ou seja, em 72.65% das disputas o incumbente conseguiu sair vitorioso

Importante ressaltar também que, no presente trabalho, foi inviável reproduzir a classificação apresentada no artigo “Quem se elege prefeito nas capitais brasileiras? Condicionantes do sucesso eleitoral dos(as) vitoriosos(as) em 2020”, de Verner (2023), que divide as candidaturas vencedoras nas capitais do Brasil em: incumbentes, desafiantes com mandato ou sem mandato, e candidatos a sucessor. A dificuldade recaiu, especialmente, sobre a identificação “candidatos a sucessor”. Explica-se: se em análises nas grandes capitais essa é uma informação de fácil acesso, o mesmo não se pode dizer sobre os 184 municípios de Pernambuco.

Em cidades pequenas como Itacuruba (4.284 habitantes), Ingazeira (4.768), Solidão (5.210), Calumbi (5.228), entre outras com menos de 10 mil habitantes, restou infrutífera a busca por tais informações em jornais, revistas ou mesmo blogs locais. Para não comprometer a amostra, manteve-se a classificação apenas nesses grupos: incumbentes e desafiantes com ou sem mandato — ou seja, não incumbentes — cientes, no entanto, de que alguns “desafiantes”, com ou sem mandato, podem ser, na prática, ser sucessores de prefeitos que estavam impedidos legalmente de disputar à reeleição.

## 2. ADJUDICAÇÃO ELEITORAL E REPRESENTAÇÕES DE PROPAGANDA

### 2.1 ELEIÇÕES COMO PRESSUPOSTO DEMOCRÁTICO

Há uma intrínseca conexão entre eleições e a democracia. Embora não se possa mencionar um conceito único do que seria democracia, há um consenso que preza pela escolha dos representantes de uma determinada nação ser feita, direta ou indiretamente, pelo seu povo.

Em uma definição clássica, a democracia seria o governo do povo. A partir de Schumpeter (1975) a definição clássica de democracia ganha uma conceituação mais ligada ao procedimento, sendo um “arranjo institucional para chegar a decisões políticas” (Schumpeter, 1984, p. 242). É concebida a ideia de um governo eleito pelo povo por um procedimento, logo, as eleições são a forma primordial de legitimidade democrática.

Portanto, bastaria que houvesse eleições para que se construísse um ideal democrático, sugerindo assim uma espécie de minimalismo, no qual, a democracia é resumida ao método de escolha dos governantes. Cabe ao povo somente a escolha de determinados políticos mediante procedimentos que propiciem essa deliberação pacífica.

Embora as eleições sejam importantes para assegurar a vida democrática de um determinado país, não se pode perder de vista que apenas a realização do pleito não assegura a rotatividade de poder e, tampouco, a lisura dos procedimentos empregados na votação. Ciente disso, Downs (1999, p.45) oferta avanços a teorias do minimalismo democrático e define algumas características essenciais para os governos democráticos como: a escolha de um partido para gerir o governo, que existam eleições em intervalos previamente conhecidos. Sugere também a universalidade do sufrágio a todos os adultos, com voto único e governos formados pela maioria.

Para o autor, os partidos perdedores devem se conter e não tentar impedir a posse, prezando ainda pela ausência de restrições à liberdade política e a existência de ao menos dois partidos em competição eleitoral. Downs (1999) também aproxima a Ciência Política da Economia no que tange a existência de uma escolha racional, logo, as eleições, em sua proposta, serviriam para escolha racional do cidadão de um governo eficaz. Przeworski (1984), por sua vez, também acrescenta à linha minimalista alguns requisitos como a ausência antecipada de conhecimento sobre o resultado do pleito ou qualquer tipo de predeterminação possibilitando assim uma disputa entre os que concorrem para tanto e afastando a existência de fraudes do processo eleitoral.

Além das visões que acrescentam ao minimalismo democrático, existem outras que maximalizam a ideia de democracia. Dahl em Poliarquia (1972), por exemplo, assume que o grau de democratização de um regime pode ser observado a partir de duas dimensões: contestação pública e inclusão da população nas eleições. Haveria sistemas políticos com hegemonias fechadas, nas quais ambas as dimensões seriam baixas; hegemonias inclusivas com alta participação e baixa contestação; oligarquias competitivas com baixa participação e alta contestação e sociedades poliárquicas que tem ambas as dimensões altas. Para Dahl, existem certos mínimos critérios eleitorais específicos, tais como: eleições com participação de todos os membros adultos da comunidade; pleitos livres, abertos e competitivos; garantia de liberdade de expressão, acesso a fontes de informação sobre ações do governo. (Dahl, 2001, p. 26).

Outros autores como O'Donnel (2013, p.20), tomando como base alguns conceitos ofertados por Dahl, atrelam a qualidade do pleito a eleições limpas e institucionalizadas e sem monopólio de informações, seja pelo Estado ou por outros agentes. (O'Donnel, 1999.p.22).

Em todas as abordagens mencionadas o pleito é válvula fundamental de acesso à democracia já que permite aos cidadãos a escolha dos seus representantes que, por sua vez, serão responsáveis pelas políticas públicas e pelo empenho dos recursos necessários para o desenvolvimento estatal. Porém, ressalte-se novamente que as eleições não são um fim em si, ou seja, por vezes as votações são usurpadas pelos autocratas. Assim, o pleito precisa desfrutar de representatividade, legitimidade e competitividade. Com as diferentes fases de democratização dos países se percebeu que em alguns países existiam autocracias eleitorais (SCHEDLE et al., 2002), ou seja, lugares nos quais o voto é possível apenas para mascarar um jogo de poder autocrático.

Surgem então padrões de confiabilidade e teorias dedicadas a compreender e estabelecer parâmetros institucionais não só para a votação como para todos os procedimentos que tangem a competitividade eleitoral. Destaca-se, neste contexto, a importância da literatura sobre integridade e a governança eleitoral, principalmente, para o que se propõe este trabalho no que tange as decisões judiciais emitidas pelas instituições responsáveis pela jurisdição do pleito, e como essas decisões moldam a própria política.

## 2.2 INTEGRIDADE NO CICLO ELEITORAL

Dada a necessidade de garantir a confiabilidade dos procedimentos que envolvem a gestão da disputa política em todas suas dimensões, estabelecem-se preceitos voltados à promoção da

integridade eleitoral. Para Norris (2014) há certas normas globais de consenso internacional que podem estabelecer parâmetros de como guiar as eleições.

A integridade, segundo Norris (2014), não se limita a ausência de fraudes englobando práticas administrativas duvidosas e violações a normas e princípios democráticos, mas tem como alicerce “o sufrágio universal, a igualdade política e a transparência” (FIGUEIREDO FILHO E PICÓN, 2024). Ter um pleito íntegro é avaliar a existência de uma competição eleitoral democrática, o que está intrinsecamente conectado à *accountability* realizada pelas instituições responsáveis. (BARROS et al, 2024).

Acreditar nas eleições é pressuposto para as democracias contemporâneas e para tanto é preciso preencher alguns requisitos essenciais e, para tanto, a legitimação dos resultados depende da certeza quanto à regularidade dos procedimentos (TAROUCO, 2014). Neste contexto, todo o ciclo eleitoral e não apenas o dia da votação é importante para reforçar a credibilidade e a lisura necessárias, para isso é necessário garantir que exista um padrão internacional. (NORRIS, FRANK E COMA, 2014). A propósito, os padrões internacionais podem, inclusive, interferir na percepção eleitoral local. Alguns estudos sugerem a existência de eleitores que utilizam, como atalho para o voto, as avaliações de qualidade das eleições, do sistema eleitoral e das instituições, feitas por observadores internacionais. (KERR, 2021)

Para avaliar e quantificar as etapas do ciclo eleitoral com critérios internacionais, utilizando *surveys*, surge o *Electoral Integrity Project* (EIP), permitindo a profissionais da área eleitoral responderem ao questionário com 49 perguntas agrupadas em 11 indicadores, tais como: imparcialidade da administração e jurisdição eleitoral, financiamento de campanha, processos de candidaturas, desenhos dos distritos eleitorais, liberdade para exercício do sufrágio, neutralidade da mídia, registro de eleitores, divulgação dos resultados, operações no dia da votação, contagem dos votos e preservação de legalidade da disputa (NORRIS E GRÖMPING, 2019). Violações a qualquer fase do ciclo eleitoral, seja para favorecer partidos ou candidaturas, podem ameaçar a qualidade democrática e do pleito, deslegitimando todo o processo eleitoral de um determinado país.

Logo, dois pontos que tocam essa dissertação são requisitos para aferir a integridade eleitoral: a preservação da legalidade na disputa, respeitando o arcabouço legal, e a imparcialidade na condução do pleito pelos órgãos de administração e de jurisdição eleitoral, garantindo a todas as candidaturas acesso ao direito de petição e o julgamento imparcial a partir da legislação previamente conhecida.

A resolução de litígios de natureza eleitoral é fundamental na consolidação de um pleito com igualdade de oportunidades. Explica Nkansah (2016) que em alguns países do continente africano, por exemplo, o poder judiciário assumiu um papel de credibilizar o contencioso eleitoral e que, por isso, as candidaturas passaram a exercer seu direito de petição, nas instâncias judiciárias próprias, ao invés de preferirem outros meios de autocomposição, ajudando na própria consolidação do Estado Democrático de Direito.

Para Kerr e Wahman (2019) os eleitores também podem utilizar as decisões judiciais como heurística para o voto. Os autores explicam que cada vez mais os perdedores na disputa eleitoral buscam uma saída judicial para não serem tidos como inviáveis pela opinião pública. As candidaturas derrotadas acabam por contestar os resultados eleitorais cabendo ao judiciário uma solução que traga ao eleitorado uma percepção de credibilidade à política local.

Neste contexto, os vereditos judiciais se interligam à percepção de qualidade das eleições. Indicam Kerr e Wahman (2019) que “apesar da baixa confiança pública nos tribunais, as suas ações podem, na verdade, moldar a forma que os eleitores percebem as eleições”, logo, decisões judiciais podem se tornar atalhos não apenas para a decisão do voto, mas também moldam a forma com que os votantes percebem os resultados e as fases do ciclo eleitoral.

A lisura das decisões judiciais é parte da concretização plena do ciclo eleitoral (NORRIS, 2014). O poder-dever de emitir os vereditos sobre o pleito é estudado em detalhes na governança eleitoral, mais precisamente, quando se trata de adjudicação eleitoral (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p. 8). Ambas as discussões são pertinentes a esse trabalho, em primeiro plano, por justificar a necessidade da construção da democracia a partir de preceitos fundamentais como o direito de recorrer ao judiciário no ciclo eleitoral e de ter julgamentos imparciais e, em uma segunda etapa, esmiuçando, sob a ótica institucional, o poder que a Justiça Eleitoral possui de dirimir os conflitos a partir de sua dimensão adjudicativa.

### 2.3 GOVERNANÇA ELEITORAL

Explica Marchetti (2008) que a governança eleitoral deve ser compreendida “como o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral”. Se antes os estudos sobre eleições eram focados em fórmulas eleitorais e questões normativas, a literatura sobre governança eleitoral vai além do normativo, buscando formas institucionais de garantir a qualidade e transparência dos processos eleitorais em uma democracia. (MARCHETTI, 2008).

Portanto, prega-se a imparcialidade política e a eficácia administrativa dos processos eleitorais (PELELLA, 2012). A competição político-partidária deve ter liberdade, o mesmo requisito deve estar presente nos direitos de se expressar e de votar. A garantia de alternância de poder e a limitação dos mandatos dos vencedores também faz parte da democracia inerente ao modelo objetivado. (BARRETO, 2016, p.14)

Essa abordagem reconhece o papel da legislação na moldagem do ambiente político e eleitoral, e sua influência no comportamento dos atores envolvidos, bem como, no funcionamento do sistema na totalidade. A governança eleitoral delimita as estratégias dos candidatos e partidos, afinal, estes ao ingressarem na disputa, estarão cientes das normas jurídicas que delinham sua participação no pleito, fornecendo credibilidade às eleições. (SCHEDLER, 2002).

O perfil institucional da Justiça Especializada foi apresentado no artigo “Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral” de Marchetti (2008), através de um estudo comparado conduzido pelo Idea com uma análise do perfil dos organismos eleitorais (OE) de 214 países. De início, considerando os países tidos como democráticos e a existência de organismo eleitoral estes foram classificados conforme: “1) *posição institucional*: governamental, independente, duplamente independente ou mista; 2) *vínculo institucional*: carreira, partidário, especializado ou combinado.” (MARCHETTI, 2008)

O critério que considera a posição institucional de um determinado organismo eleitoral (OE) é, em suma, sua posição perante às outras instituições estatais, podendo ser: governamental e, portanto, vinculado ao Executivo, na maior parte dos casos fazendo parte de algum Ministério, a exemplo do que ocorre na Alemanha e no Reino Unido. O OE é independente quando não vinculado ao Executivo, a exemplo de quase todos os países latino-americanos tidos como democráticos. Há os duplamente independentes, no geral, quando um OE é responsável por uma parte da execução do pleito e outro o é pelo contencioso eleitoral e, por fim, os mistos quando há alguma combinação de mais de dois desses modelos. (MARCHETTI, 2008)

O requisito do vínculo institucional explica como determinadas pessoas podem se tornar membros de um organismo eleitoral. Há quatro classificações: membros de carreira quando vinculados ao Executivo. Se o integrante está fora do executivo o organismo pode ser considerado partidário: quando os membros tiverem vínculos e forem indicados a partir desse vínculo pelos partidos; especializado, quando não há vinculação com partidos políticos ou combinado que mistura membros indicados por partidos e não indicados (MARCHETTI, 2008).

O modelo brasileiro de governança, segundo os critérios propostos por Marchetti (2008) combina características únicas diante de outros países latino-americanos. A aplicação das normas e sua adjudicação estão concentradas em um único organismo estatal, mantendo, no entanto, a regra de interseção, ao existirem membros da Corte Eleitoral indicados por outras Cortes Superiores. Quanto ao vínculo institucional, há uma exclusão do legislativo no que tange a indicação de membros.

Nas teorias que cercam a governança eleitoral, no que diz respeito às relações institucionais, existem três níveis (em alguns casos as dimensões ou níveis que podem ou não ocorrer de forma simultânea): 1) elaboração de regras (*rule making*); 2) aplicação de regra (*rule application*) e 3) adjudicação de regras (*rule adjudication*). O quadro abaixo de Mozaffar e Schelder, 2002, exemplifica da seguinte forma:

**Figura 1 - Níveis da governança eleitoral**

Rule Making	Rule Application	Rule Adjudication
(Legislação) Escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral, como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude).</li> <li>• (In)Elegibilidade.</li> <li>• Perfil dos organismos eleitorais.</li> <li>• Financiamento das campanhas.</li> <li>• Definição do registro de candidatos, partidos e eleitores.</li> <li>• Data das eleições.</li> </ul>	(Administração e execução) Organização e administração do jogo eleitoral, como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar o registro dos partidos (coligações), candidatos e eleitores.</li> <li>• Garantir as condições materiais para o exercício do voto.</li> <li>• Garantir a publicidade da realização das eleições.</li> <li>• Distribuição das urnas.</li> <li>• Promover campanhas educativas.</li> </ul>	(Contencioso) Solução para controvérsias e litígios. Publicação dos resultados, como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Julgar e solucionar os litígios.</li> <li>• Garantir a aplicação correta das regras do jogo eleitoral.</li> <li>• Garantir a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.</li> </ul>

Fonte: tradução do quadro “níveis da governança eleitoral e seus elementos” de Mozaffar E Schelder, 2002, p.8.

As funções descritas acima são realizadas pela Justiça Eleitoral brasileira. A elaboração normativa e consultiva é feita a partir de resoluções, em tese, apenas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Administrativamente, aplicam-se essas regras e também cabe à Justiça Eleitoral brasileira, em todos os seus níveis, solucionar conflitos contenciosos através da adjudicação. (NEVES E SANTOS, 2018).

A dimensão da adjudicação eleitoral é indispensável para este trabalho, pois dentro do contexto da governança, os órgãos responsáveis pela jurisdição atuam na resolução de conflitos pertinentes à disputa político-eleitoral, ou seja, é o poder-dever da Justiça Eleitoral de solucionar os conflitos que existem entre as candidaturas. (MARCHETTI, 2008.p.8)

A jurisdição eleitoral, no entanto, não é uma tarefa simples, afinal, em seu seio existem diversos atores sociais com matizes político-partidários diferentes pleiteando causas que mobilizam politicamente milhares de outros indivíduos. Há também o risco de certas decisões judiciais serem contrárias aos interesses de quem está no poder (EZEH, 2021). Decidir as disputas eleitorais, explica Cheema (2016), tem um perigo inerente para os Tribunais, afinal, resolver as demandas do pleito dentro das Cortes traz consigo uma tensão no âmbito institucional, porém, renunciar à função contenciosa mina a legitimidade constitucional dos julgadores.

Além disso, existem questões próprias dos Tribunais e Cortes que afetam a percepção dos jurisdicionados sobre a resolução de conflitos. No caso brasileiro a resposta dos julgadores e julgadoras é por vezes lenta e os processos se arrastam por anos a fio. Tarouco (2023) entende que a morosidade da justiça, tratando do Tribunal Superior Eleitoral nas eleições gerais presidenciais de 2022, foi causada pela natureza do próprio TSE e pelo fato da Corte, na maioria dos casos, só poder ser ativada quando provocada por uma ação judicial. Em outras palavras, pelo princípio da inércia, em tese, a Justiça brasileira apenas se manifesta quando há provocação das partes envolvidas no conflito. Ainda assim, os julgadores possuem poder de polícia, o que lhes permite agir, em determinadas situações, mesmo sem provocação, para conter práticas ilegais.

A morosidade não é o único fator que afeta negativamente a visão do cidadão médio e das candidaturas sobre a Justiça Eleitoral brasileira, existe também uma crença sobre uma suposta interferência dos julgadores no processo eleitoral. Se o Direito Eleitoral está na fronteira entre o Direito e a política, os tribunais eleitorais também estão, e retomando o que é proposto por Ezeh (2021) “a determinação judicial eleitoral é repleta de perigo” por sua própria natureza de envolvimento nas disputas políticas.

Baseado em ideias que denotavam, ao menos em um plano teórico, que existiria um voluntarismo judiciário em relação a questões que invadiriam o campo político no país, surgem diversas ondas de estudo sobre a “judicialização” que seria, em suma, a expansão do poder do judiciário nas democracias modernas. Judicialização não se confunde com o ativismo judicial

(intenção de alguns membros do judiciário de participarem do *policy-making*), muito embora os dois termos sejam utilizados como sinônimos em alguns estudos jurídicos.

A “judicialização da política” começa a ser estudada com afinco a partir dos anos oitenta nas ciências sociais. A ideia da palavra parte do “*judicialize*”, que Vallinder definiu como a formatação de processo judicial transferindo poderes típicos do legislativo aos julgadores e julgadoras ou buscando uma incorporação de métodos judiciais por instituições que não são propriamente judiciais. (SILVA, 2022)

Houve três ondas ou fases de publicações acadêmicas sobre este fenômeno, conforme elucidado por Oliveira e Madeira (2021). A primeira onda de estudos proposta por Vianna (1999) e Castro (1997) associa a interferência do judiciário brasileiro a casos que seriam da esfera política independente do resultado dos processos. Assim, a atenção estava centrada na intervenção do Judiciário em questões políticas, muito embora não se procurasse os resultados efetivos dessa ativação judicial.

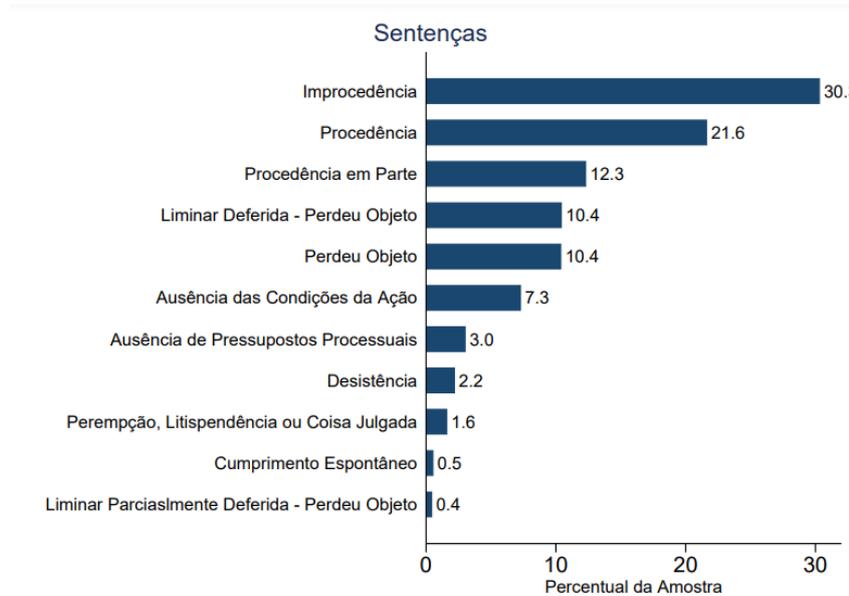
A segunda onda capitaneada por pesquisadores como Oliveira (2005) e Carvalho (2004) focava na compreensão das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN’s) como ponto de partida para a intervenção do judiciário em determinadas questões. Há, portanto, um duplo enfoque: na constatação da judicialização e nas implicações políticas advindas das demandas. O aporte teórico de Marchetti (2008), Marchetti e Cortez (2009) e Taylor (2008), ainda na segunda onda, examina os impactos das decisões judiciais no cenário eleitoral.

Por fim, emerge a terceira onda de estudos cujo foco são os resultados de determinadas políticas públicas. Para tanto são abordados temas como: educação, saneamento básico, saúde, ou seja, serviços oferecidos pelo Estado. Em meados de 2010, no entanto, os estudos sobre “judicialização” vão perdendo força. Os trabalhos, que antes proliferavam de diversos ramos nas ciências sociais aplicadas, se concentram agora no campo jurídico.

Para Silva (2022, p.18) "sem uma conceituação exigente, a teoria de Tate perderia falseabilidade, pois a hipótese (judicialização) seria inferida das variáveis explicativas (condições facilitadoras)". O termo passou a ser questionado pela literatura da Ciência Política, tanto pela escassez de evidências empíricas robustas quanto por suas limitações teóricas. Ainda que o conceito de judicialização permaneça relevantes no campo do Direito, onde é amplamente utilizado para descrever o aumento da atuação do Judiciário em temas coletivos e como parte da compreensão do papel das instituições judiciais nos processos políticos.

Ao analisar preliminarmente os dados obtidos no presente trabalho se nota uma tendência da Justiça Eleitoral, ao menos em 2020, de julgar a maioria dos processos como improcedentes. Logo, existe um indicativo de que, ao contrário do que se deduz em alguns campos do Direito, a Justiça Eleitoral, ao menos no pleito em questão, não age ostensivamente para diminuir a propaganda das candidaturas. Conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 1 - Resultado geral das sentenças**



*Fonte: elaboração própria com dados do TRE-PE*

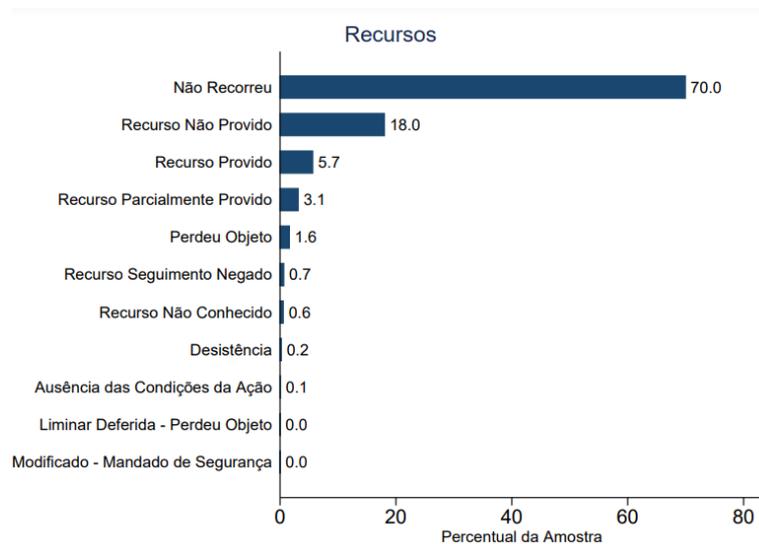
A maioria das representações, 30,3% foi, portanto, julgada improcedente, seguida pelos processos procedentes (21,6%) nos quais a parte ganhou a totalidade dos seus pedidos. A procedência em parte, que se dá quando a parte demandante “ganha” apenas um ou algum dos pedidos que fez, mas não todos, foi de 12,3%. Seguindo o gráfico estão as liminares deferidas com 10,4%, nesse caso específico o pleito se exauriu após a procedência da liminar, por isso os processos “perderam o objeto”. As demandas que perderam o objeto (10,4%), puramente, são aquelas em que o judiciário não conseguiu chegar a uma sentença antes da data da votação.

A classificação ausência das condições da ação, atribuída em 7,3% da amostra, ocorre quando não há legitimidade das partes ou interesse de agir. A ausência de pressupostos processuais, presente em 3% da amostra, indica a falta de requisitos previstos em lei para uma determinada ação prosseguir. Já a desistência das representações de propaganda foi de 2,2%. Outras situações como a perempção (quando uma parte deixa de praticar atos para o normal andamento do feito), litispendência (dois processos com as mesmas partes, causa e pedidos) e

coisa julgada (quando no processo não cabem mais recursos) apareceram em 1.6% da amostra. No cumprimento espontâneo (0.5%) as partes, antes da sentença, conseguiram reparar a questão objeto do processo. Por fim, as liminares parcialmente deferidas foram observadas em 0.4% dos casos.

No Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco 18% dos recursos não foram providos mantendo as sentenças em todos os seus termos. A proporção de recursos providos, quando se modificou a decisão das zonas eleitorais, foi de 5.7%. Já os parcialmente providos foram de 3.1% da amostra seguido pelos que perderam o objeto em 1.6% das representações. Recurso negado seguimento (0.7%) e não conhecido (0.6%) foram as nomenclaturas, ainda que imprecisas, utilizadas por alguns desembargadores/as para designar recursos intempestivos ou contra o entendimento de Tribunais Superiores. Registre-se, porém, que a imensa maioria dos demandantes não recorreu ao TRE-PE (70%). Note-se a representação gráfica dos dados:

**Gráfico 2 - Resultado geral dos recursos**



*Fonte: elaboração própria com dados do PJe*

Conforme explicado por Silva (2022) embora o judiciário seja chamado a atuar em diversas ações de políticas públicas, por exemplo, raramente há mudanças no que é impugnado, o que é visto nos trabalhos de Castro (1997), Vianna et al. (1999) e Oliveira, (2002). Ainda para Silva (2022), combinados os trabalhos acima mencionados com o de autores contemporâneos da temática, é observado que não existem evidências empíricas suficientes que consigam atestar uma “judicialização.”

No caso desta dissertação e da análise aqui proposta o resultado esperado não poderia ser outro, pois, como explica o modelo de governança eleitoral brasileiro, a adjudicação eleitoral está inserida na alçada da Justiça Eleitoral.

#### 2.4 CONTENCIOSO ELEITORAL E AS REPRESENTAÇÕES DE PROPAGANDA

A organização institucional dos Tribunais brasileiros e seus parâmetros processuais, de vínculo e de determinação legal, criam um ambiente que propicia a lisura do próprio processo político resultando em vereditos judiciais que serão cumpridos de modo a propiciar certezas quanto à submissão dos participantes da disputa aos ditames jurídicos. De igual modo, a busca pelo contencioso eleitoral, seguindo os padrões de integridade internacional, sinaliza a vontade dos participantes do pleito em resolver suas disputas com base nas vias processuais adequadas, rejeitando, assim, a violência eleitoral e/ou protestos controversos (ERLICH et al. 2023).

Porém, mesmo tendo em vista que a Justiça Eleitoral não age para “judicializar” a propaganda das candidaturas quando performa sua dimensão adjudicativa, é preciso ressaltar que ao longo dos anos houve uma excessiva poda aos meios de propaganda possível nas campanhas eleitorais.

A regulamentação sobre a matéria, tanto legislativa quanto do próprio judiciário, faz com que mais casos cheguem ao crivo judicial. Se por um lado existe uma preocupação com a igualdade de oportunidades entre as candidaturas, limitando assim as possibilidades de propaganda e os gastos das campanhas, por outro, as restrições legais favorecem uma profusão de ações judiciais.

Neste contexto, é importante ressaltar que o Tribunal Superior Eleitoral, por meio de resoluções, realizou boa parte das restrições em matéria de propaganda eleitoral definindo parâmetros objetivos para quase todo tipo de propaganda atribuindo tamanho, forma e momento para sua distribuição. (SALGADO E NEVES, 2020). Explica Pequeno (2018, p.45) que a forte regulamentação da propaganda atinge as estratégias individuais dos candidatos em prol da igualdade da competição. Para o autor as candidaturas não podem, por exemplo, escolher o melhor momento para suas inserções já que isso é definido por sorteio.

Uma vez violadas as normas de propagandas impostas pela legislação e pelo TSE, partidos, candidaturas, coligações ou membros do Ministério Público Eleitoral devem seguir um rito

próprio para denunciar esses abusos à Justiça. Antes disso, no entanto, é necessário compreender a estrutura da Justiça Eleitoral brasileira, por onde a demanda tramitará.

No “topo” da pirâmide eleitoralista está o Tribunal Superior Eleitoral formado por, no mínimo, sete Ministros: três ministros vindos do Supremo Tribunal Federal; dois ministros do Superior Tribunal de Justiça; e dois ministros escolhidos entre os advogados indicados pelo STF cuja nomeação se dá pelo presidente da República. Existe uma regra de interseção entre o STF, o STJ e o TSE, já que o primeiro detém a presidência do segundo e a possibilidade de indicação de membros. (MARCHETTI, 2008).

As competências do Tribunal Superior Eleitoral, no tocante às representações de propaganda eleitoral, são processar e julgar originariamente as demandas dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República e a propaganda partidária em inserções nacionais, além disso, a Corte julgará recurso especial e recurso ordinário interpostos contra decisões dos tribunais regionais.

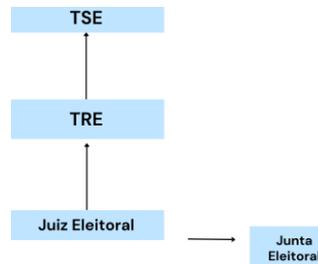
Os Tribunais Regionais Eleitorais, com sedes nas capitais e no Distrito Federal, por sua vez, são compostos por sete Desembargadores: dois escolhidos entre os desembargadores do Tribunal de Justiça de cada estado, dois são escolhidos entre os juízes de direito, um juiz do Tribunal Regional Federal e dois nomeados pelo presidente a partir de uma lista sêxtupla de advogados indicados pelo Tribunal de Justiça. Os tribunais regionais vão julgar originalmente as causas sobre propaganda dos candidatos a governador, vice-governadores e membros das assembleias legislativas. Nas eleições municipais chegam a seu crivo os recursos interpostos contra atos e decisões proferidas pelos juízes e juntas eleitorais.

Na base da estrutura da Justiça Eleitoral brasileira se encontram as zonas eleitorais dispostas ao longo do território nacional que podem abarcar eleitores de um ou mais municípios. Nessas áreas geográficas, a administração do pleito das municipalidades é realizada pelos cartórios eleitorais e comandada pelos juízes e juízas de Direito de primeiro grau que assumem transitoriamente a função eleitoral (AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2016). As competências desses julgadores estão no Código Eleitoral, mas versam, em síntese, sobre a tomada de todas as providências relacionadas às eleições em uma determinada zona eleitoral. São esses julgadores que vão primeiro apreciar as representações de propaganda das eleições municipais, estando assim na base do contencioso eleitoral (MARCHETTI, 2008).

Durante as eleições, temporariamente, nas zonas eleitorais são formadas também as juntas eleitorais compostas pelo Juiz/a de Direito da localidade e de dois a quatro cidadãos. As

competências das juntas são delimitadas à resolução de questões durante um determinado pleito e a diplomação dos eleitos. Em um organograma:

**Figura 2-** Organograma da Justiça Eleitoral



*Fonte: elaboração própria*

Assim, quando um legitimado questiona uma demanda eleitoral será feito um direcionamento, conforme as competências constitucionais, a um determinado órgão do judiciário eleitoral. Além da competência, existem ritos processuais específicos ao qual se submete cada tipo de lide.

Um recorte primordial para compreensão e reflexão que este trabalho se propõe é entender como a Justiça Especializada recebe as demandas e quais são os procedimentos formais de um processo que ingressa em sua jurisdição. Há duas “dimensões” do Direito que caminham juntas na prática forense: o direito material que é definido por Cintra, Grinover, Dinamarco e Rangel (1999) como as normas que disciplinam as relações jurídicas referentes a bens e utilidades da vida e o direito processual é utilizado para tutelar esses direitos. (AVELINO, 2017).

O Direito Eleitoral não possui um código próprio de Direito Processual. Há regras específicas lançadas no Código Eleitoral e existe a utilização, dentro do que for possível, do Código de Processo Civil. Assim, através dessas normas se dará o processo em si, se organizará a relação entre as partes, seus prazos para atuação e o deslinde jurisdicional necessário, bem como, os eventuais recursos cabíveis e o cumprimento das decisões.

No processo jurisdicional eleitoral, no entanto, não há quase espaço para a autonomia privada da vontade das partes, por se tratar de um direito voltado para a coletividade e soberania popular (ALMEIDA, 2008. p. 567), portanto, ao réu não é dado satisfazer, por sua vontade, as pretensões do autor fora dos autos do processo (GOMES, 2020, p.840).

Nas relações que existem no processo jurisdicional eleitoral interessa aqui tornar mais acessível a explicação de como funcionam as representações eleitorais em face da propaganda ilícita.

Afinal quem pode representar? Quem pode ser representado? Como em juízo as partes podem se comportar?

O rito a ser seguido pelas representações por propaganda ilícita seguem, via de regra, o que é dito a partir do artigo 96 da Lei 9.504/97, também conhecida como Lei das Eleições ou LE. Note-se que o descumprimento das regras de propaganda é o fato gerador destas ações específicas. As sanções para quem age em desconformidade com a lei podem variar entre multas, suspensão de programas em rádio e tv, perda de tempo destinado a veiculação de determinados conteúdos, suspensão de programação normal de emissoras e retirada das propagandas em desconformidade com o que dita a legislação. Para Gomes (2020, p. 619) a depender do modo que o infrator agir e do volume de gastos apontado se pode estar diante da ocorrência de abuso de poder econômico ou político, nesse caso há sanções mais graves que podem levar a inelegibilidade.

O procedimento das representações propriamente dito é célere, afinal, os estragos causados pela propaganda ilícita devem ser mitigados de forma hábil a fim de manter a lisura do pleito. A petição inicial é o primeiro passo para chegada da representação em juízo, tratando-se de um pedido por escrito, assinado, obrigatoriamente, por um advogado ou membro do Ministério Público. A peça vestibular tem que conter a qualificação das partes e seus endereços; o órgão jurisdicional ao qual se dirige; descrever os fatos; mostrar o direito pertinente indicando também as provas nas quais se lastreiam os pedidos. Podendo ser instruídas com mídias de áudio e vídeo, atas notariais, *prints* retirados da *internet*, *URL (uniform resource locator)* de *sites* e tudo que puder ajudar a quem julga a compreender como se deram as ilicitudes descritas.

As partes do polo ativo da demanda podem ser as candidaturas que estão concorrendo ao pleito, os partidos e coligações na disputa e o Ministério Público Eleitoral. O cidadão não está autorizado a manejar a representação podendo, no entanto, fazer denúncia ao membro do *parquet*. No polo passivo (réu), segundo o artigo 36 parágrafo 3º da Lei das Eleições, ficará “o responsável pela divulgação da propaganda, e quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário.”

Os requisitos da petição inicial se darão em conformidade com o que dita o artigo 319 do código de processo civil brasileiro: “A petição inicial indicará: I - o juízo a que é dirigida; II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu; III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações; V - o valor da causa; VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados; VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.” No entanto, nas ações eleitorais, não se precisa atribuir um valor à causa e nem existe a opção sobre a possibilidade ou não de audiência de conciliação.

No caso específico das representações de propaganda, é requisito obrigatório que a petição inicial demonstre o prévio conhecimento do beneficiário do ilícito. (GOMES, 2020. p.624). Segundo Gomes (2020, p.627) esse requisito é visível em três situações: sendo a candidatura responsável diretamente pelo ilícito; em circunstâncias que relevem ser impossível ao demandando desconhecer a situação ou quando há uma notificação judicial para retirada ou adequação da propaganda, no prazo de quarenta e oito horas, e o réu não o faz.

Vistos os requisitos legais, a petição deve ser então protocolada através no sistema *PJe* (processo judicial eletrônico) e será distribuída ao juízo eleitoral competente que citará a outra parte para se defender, porém, caso haja algum pedido de tutela provisória de urgência, ou seja, se houver probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco útil do processo é possível a concessão de liminar sem a ouvida da outra parte. Há também a possibilidade de quem julga entender que faltam requisitos essenciais à petição inicial e, portanto, rejeitá-la de pronto, situação, na qual, é cabível recurso.

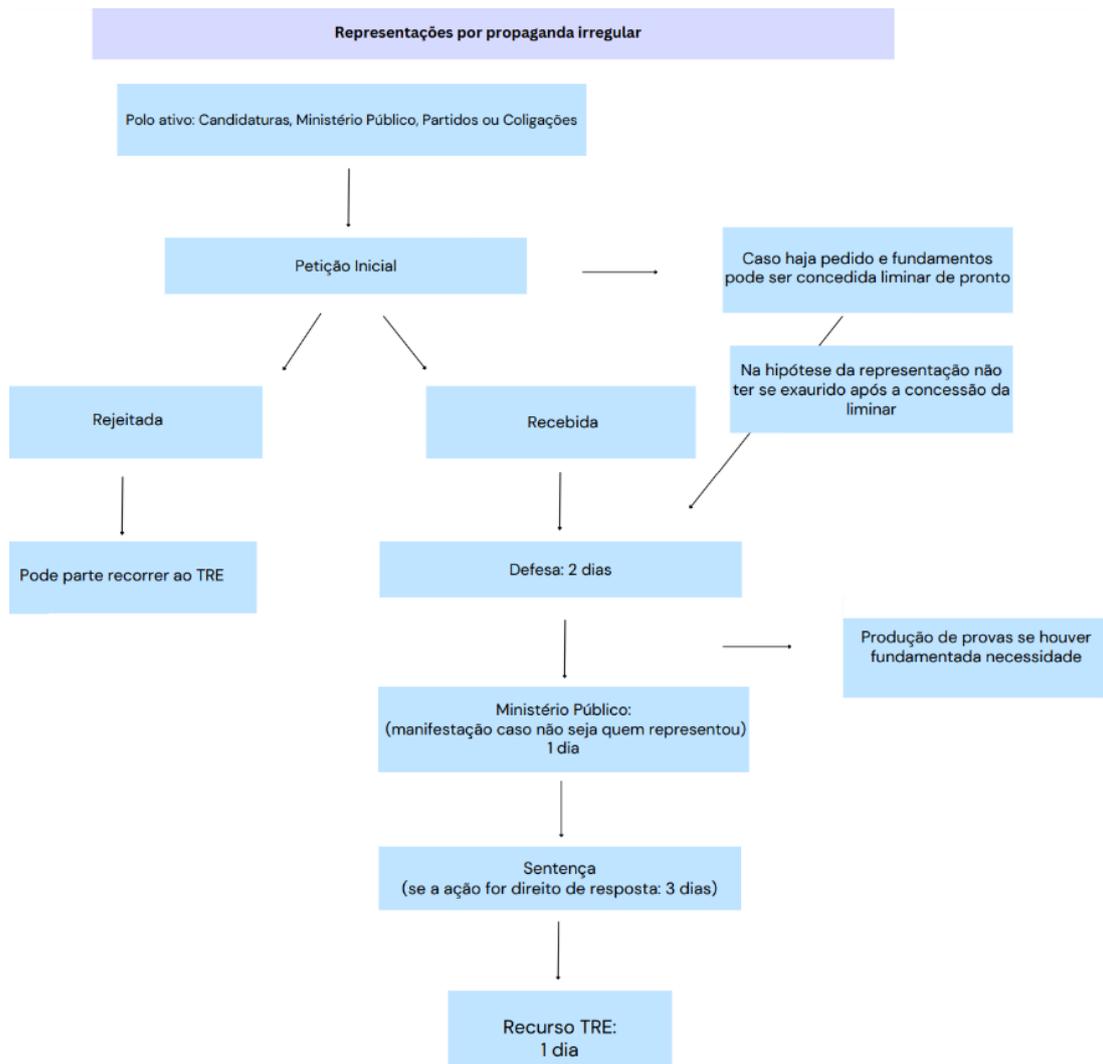
Continuando com o fluxo da representação por propaganda, recebida a petição inicial, estando tudo conforme a legislação e sendo comprovado o prévio conhecimento, é aberto o prazo de dois dias para contestação de quem está no polo passivo da demanda. Nesta peça o representado deve apresentar tudo de fato e de direito que for de seu interesse. Caso exista alguma prova impossível de ser apresentada na contestação, pode a parte requerer ao juízo. Esgotado esse momento, o Ministério Público Eleitoral, caso ele próprio não tenha entrado com a ação, receberá os autos para que no prazo de um dia emita sua manifestação. Com ou sem a manifestação do *parquet*, a representação ficará conclusa para a sentença judicial. Da sentença caberá, no prazo de um dia, recurso para Tribunal Regional Eleitoral.

Em caso de direito de resposta há algumas peculiaridades nos procedimentos. O primeiro deles é que quem julga deve sentenciar em no máximo três dias. O prazo para representar é contado a partir da veiculação da ofensa e pode variar a depender do local de veiculação sendo: de 1 dia para Horário Eleitoral Gratuito; 2 dias para programação de rádio e televisão; 3 dias para imprensa escrita e a qualquer tempo para ofensas na internet (GOMES, 2020, p. 652).

Caso seja sobre ofensa proferida em imprensa escrita, além da própria publicação em si, deverá a petição inicial conter a resposta do ofendido. Sobre rádio e tv é preciso trazer nos autos a mídia da gravação, bem como, a de gravação dos trechos com as ofensas. Se a ofensa foi pela *internet* se anexa aos autos cópia do seu conteúdo e a *URL* do endereço de divulgação sendo possível também a entrega de ata notarial lavrada por tabelião de notas com o conteúdo que deu origem ao processo.

O que aqui foi demonstrado é a forma mais geral do procedimento, a pesquisa se ocupará das representações em dois planos: aquelas que ingressaram no judiciário, foram sentenciadas e tiveram ou não recurso ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Não há, portanto, necessidade de compreender mais pormenores jurídicos e procedimentos jurisdicionais do que os que aqui estão postos. No organograma abaixo existe uma síntese geral do que foi discorrido sobre as representações estudadas:

**Figura 3** – Organograma representações de propaganda



*Fonte: elaboração própria*

O fato de existirem competências pré-estabelecidas, funções, processos e procedimentos específicos para cada tipo de demanda eleitoral é um reforço à integridade eleitoral na espera de que os derrotados aceitem o curso dos vereditos exarados por essa Justiça trazendo a transparência e lisura próprias de uma boa governança eleitoral. No caso específico das representações de propaganda seu rito e a demonstração de como funcionam na prática deixam mais compreensíveis os dados colhidos e que serão analisados mais adiante.

O enfoque da próxima etapa desta pesquisa é entender os motivos que levam partidos e candidatos a buscar os Tribunais e como fazem desta uma litigância estratégica. Há cálculos de custo-benefício em dificultar ou impedir a propaganda adversária quando já se ocupa uma posição de poder? Há maiores ganhos judiciais envolvidos para os incumbentes? Como a propaganda eleitoral e o direito à informação do eleitorado são vistos nessa equação?

### 3. PROPAGANDA ELEITORAL, LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E REELEIÇÃO

#### 3.1 PROPAGANDA ELEITORAL E O DIREITO À INFORMAÇÃO

O segundo referencial teórico desta pesquisa é uma interseção entre Ciência Política, Comunicação Social e Direito. Entender as campanhas eleitorais como um fenômeno parte integrante do processo decisório da maioria das democracias modernas é colocar a comunicação como conceito crucial para compreender e agregar as preferências dos eleitores em um determinado período.

No contexto explorado, a campanha e a propaganda como direito de informação são essenciais para o pleito. O processo eleitoral demanda uma circulação de informações crucial para que as escolhas dos eleitores sejam feitas da forma mais livre possível. O papel da informação, inclusive, é parte integrante de várias teorias que tentam explicar a escolha dos eleitores por um determinado candidato em uma eleição. Downs (1957), na teoria da escolha racional, explica que os partidos precisam conquistar seus objetivos alcançando grandes números e, *grosso modo*, devem se vender em um determinado contexto, mas a sua principal premissa é que os políticos e o eleitorado agem racionalmente.

Havendo ou não uma racionalidade, é fato que o eleitor toma sua decisão com base nos recursos disponíveis (CASTRO,1992), utilizando para isso imagens de partidos ou candidatos/as, identificações partidárias e visões difusas do mundo político. Vários modelos tentam explicar as preferências do eleitorado, porém, o que boa parte deste aporte teórico tem em comum, é concordar quanto ao uso de heurísticas, por parte dos votantes, para escolher seu candidato preferido ou ao menos para decidir a forma mais viável de votar.

As heurísticas proporcionam, por meio de um processo psicológico e não consciente, atalhos para simplificar informações complexas, facilitando o caminho para uma decisão específica. Segundo estudo conduzido por Lau e Redlawsk (2001), existem cinco formas de heurísticas que podem orientar o voto: 1) a filiação partidária de uma determinada candidatura; 2) ideologia política; 3) o endosso, no qual o eleitor, ao invés de se informar sobre todos os candidatos em disputa, opta por focar sua atenção em apenas um; 4) as pesquisas eleitorais, que, nesse contexto, indicam a viabilidade de uma candidatura específica; 5) a imagem do candidato, ou seja, sua aparência e a forma como se apresenta em seu programa eleitoral.

A tomada de decisão quanto ao voto parte de um desses pontos (BARKER; HANSEN, 2005). Logo, assumindo que o eleitorado médio recorre a esses atalhos mentais para tomada de

decisão, a informação obtida através da propaganda eleitoral e as campanhas, nas quais as candidaturas são apresentadas ao público, assumem um ponto-chave na escolha.

A informação é colocada como ponto central da discussão em *“The Reasoning Voter”* de Samuel Popkin (1991). Na obra é estabelecido que deficiências na informação, por parte do eleitorado, fazem com que as campanhas tenham uma maior importância. O autor cita a existência de uma maior demanda por informações motivadas pelo período eleitoral, afinal, um indivíduo médio, via de regra, não tem como uma de suas atribuições diárias a busca por informações por políticas públicas, mas no período eleitoral tende a procurar essas informações a fim de orientar seu voto. (BORBA, 2012).

As campanhas são, portanto, um dos fatores condicionantes do voto (BORBA E ROSS, 2021). A decisão do eleitor é orientada, dentre outras coisas, pelo efeito das propagandas que chegam a ele. Se o eleitor médio não buscar ativamente informações sobre a propaganda eleitoral, pressupõe-se que em algum nível, ainda assim, deva ser informado minimamente. As campanhas, portanto, conectam os eleitores e candidatos.

No Brasil as candidaturas dispõem de quarenta e cinco dias para propaganda eleitoral, nesse tempo devem apresentar propostas, ideias e utilizar todas as ferramentas disponíveis de *marketing* político para seduzir o eleitor e refletir seus interesses com eficiência (KOTLER E KOTLER, 1999). É o momento de buscar mobilização e engajamento social e, principalmente, explorar a imagem e todos os signos possíveis das candidaturas frente ao eleitorado. A função da campanha é dupla: informar o eleitorado e dar visibilidade às candidaturas.

Com o passar dos anos, inegavelmente, houve uma evolução nas campanhas eleitorais e no modo de fazer política visto a partir da literatura especializada. Traçando um paralelo histórico na literatura, por anos as campanhas foram vistas como verdadeiros campos de guerra, nos quais, cabiam estratégias militares. Conforme explica Tesseroli (2022), autores como Manhanelli (1988), Figueiredo (1994), Andrade (1996), Kobayashi (2002), Kuntz (2006), Ferraz (2008) e Almeida (2008) estruturavam o percurso do pleito como estratégias bélicas, o que foi aos poucos superado, principalmente, pela profissionalização dos setores responsáveis.

Sobre o modo como as campanhas são estruturadas é preciso trazer à baila os conceitos traçados por Pipa Norris (2000) em *“A Virtuous Circle – Political Communications in Postindustrial Societies”*, no qual, a autora entende que as campanhas passaram por “eras” como a pré-moderna (até a década de 50), moderna (dos anos 60 aos 80) e pós-moderna (após 1990).

O principal argumento de Norris (2000) é que o processo de comunicação feito a partir dos meios de comunicação e dos partidos não é responsável pelo desinteresse cívico da população. A autora divide o texto em três partes: na primeira explora os pressupostos das “teorias do mal-estar midiático”, na segunda toma nota das tendências estruturais na indústria midiática e por fim, examina o impacto da atenção dos meios de comunicação nos indicadores de engajamento social.

A ideia que ronda as teorias que pregam esse “mal-estar” ou desconforto midiático começam a partir da década de 60, mas se mantém viva nas décadas seguintes. Norris (2000) destaca um ponto em comum no que escreveram os autores desta linha: para eles os noticiários seriam responsáveis por diversos males políticos. Existe, portanto, uma escolha por “culpar o mensageiro”, ou seja, a imprensa, pelo não engajamento social, porém, as causas são mais profundas e estruturais como a falta de candidaturas que capturem os eleitores, a falta de transparência, corrupção e a prevaricação. Para Norris (2000) a diversificação das notícias e do entretenimento oferecido pelos meios de comunicação não está “emburrecendo” a sociedade e a profissionalização do marketing político é uma extensão do processo democrático na medida em que aproxima as candidaturas do eleitorado.

A partir dessas constatações a autora analisa as “eras” das campanhas e explica que na pré-modernidade havia uma comunicação mais direta entre eleitorado e candidaturas. Os meios de comunicação seriam uma espécie de intermediário central (TESSEROLI, 2022) fornecendo contato entre os votantes e os políticos. Com o tempo as campanhas passam a contar com *staffs* profissionais que tiram melhor proveito da própria mídia, nascem assim as campanhas modernas caracterizadas por uma maior atuação profissional e um uso extensivo dos meios de comunicação. Agora as candidaturas contam com departamentos especializados em soluções para os meios de comunicação, contando com suporte de pessoal altamente qualificado com o foco em coberturas midiáticas favoráveis (NORRIS, 2000).

A partir da década de 90, as campanhas entram na era pós-moderna. Nessa fase, os “marketeiros” e publicitários ganham um poder de decisão mais forte. Embora no passado esses profissionais já atuassem nas campanhas, é nesse momento que seu papel se intensifica e ganha maior autonomia, muitas vezes definindo as estratégias no lugar dos partidos e das candidaturas. Nesse período, também, o contato do eleitorado com as candidaturas fica mais distante e indireto. É também acentuada a personalização na política: os candidatos e candidatas ocupam um lugar mais importante que os partidos (CORREA, FERREIRA E ESPÍRITO SANTO, 2010).

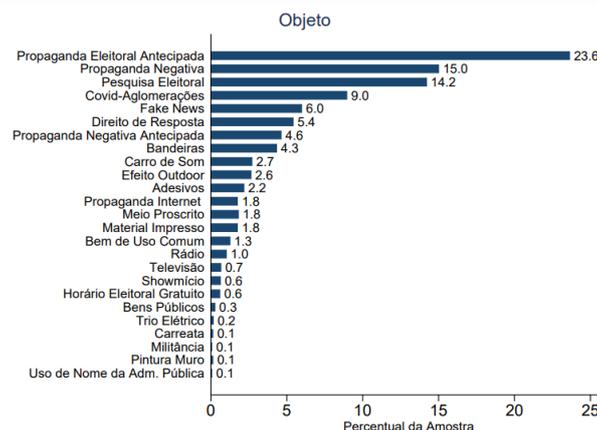
As diferentes etapas das campanhas e sua modernização ao longo do tempo possuem forte influência de alguns fatores: a regulação legal do ambiente eleitoral, o sistema partidário local, o sistema midiático e o comportamento do eleitorado. Há autores também que relacionam tipos específicos de propaganda a determinadas eras de campanha. Um exemplo disso é proposto por SAMPAIO (2020):

Enquanto as campanhas pré-modernas são mais localizadas, têm curta duração, focam no rádio e em materiais impressos e mobilizam orçamentos pequenos, as modernas são caracterizadas por uma duração mais longa, com a utilização de pesquisas de opinião, para traçar estratégias eleitorais, e da televisão, e orçamentos moderados. Já as pós-modernas se caracterizam por orçamentos altos, mobilização permanente, uso de canais de comunicação avançados, estratégias de mídia direcionadas e pesquisas de opinião frequentes, envolvendo grupos focais e interação na internet. Estratégias mais tradicionais ou mais modernas coexistem nas disputas eleitorais. (SAMPAIO, 2020)

No artigo “campanhas tradicionais ou modernas? As estratégias de gastos nas eleições de 2016”, Sampaio (2020) questiona o efeito dos tipos de gastos – tradicionais ou modernos – sobre os votos nas eleições municipais de 2016. A investigação testa duas hipóteses: “quanto maior o número de eleitores do município, maior o efeito dos gastos modernos sobre o desempenho eleitoral” e “quanto menor o número de eleitores do município, maior o efeito dos gastos tradicionais sobre o desempenho dos candidatos.”

Os resultados mostram que as despesas de campanha das candidaturas se voltaram para gastos tidos como tradicionais em qualquer ambiente eleitoral. Logo, ao menos até 2016, as campanhas para prefeito ainda tinham mais gastos em estratégias tradicionais característicos da era pré-moderna. Norris (2000), no entanto, reconhece que a evolução das campanhas não desestimula o uso de táticas de uma era anterior. Em Pernambuco, nas eleições em estudo, assim foram os objetos das representações de propaganda:

**Gráfico 3 - Objeto das representações de propaganda**



*Fonte: elaboração própria com dados do PJe*

A classificação adotada considerou o objeto mencionado nas sentenças e nas ementas dos acórdãos. A principal causa de busca ao judiciário foi a propaganda eleitoral antecipada (23.6%), seguida pela propaganda negativa com 15%. Divulgação de propagandas contendo pesquisas eleitorais somaram 14.2% das demandas.

Como as eleições de 2020 se deram durante a COVID-19, 9% das representações versavam sobre aglomerações ou atos de campanha presenciais proibidos naquele momento. *Fake News* ocuparam 6% das demandas, número próximo aos casos referentes ao de direito de resposta que ficou com 5.4%.

Alguns detalhes são necessários para a compreensão plena do gráfico: efeito outdoor (2.6%) se trata da representação para quando o material de propaganda de uma candidatura ultrapassa 4m<sup>2</sup>. Meio proscrito (1.8%) é a utilização de formas proibidas de propaganda eleitoral como uso de *outdoor* em si ou *telemarketing* ativo, dentre outros.

Propaganda na internet, 1.8%, foi uma nomenclatura mais ampla utilizada para designar problemas com impulsionamento de conteúdos em desconformidade com a legislação, por exemplo. Do mesmo modo, horário eleitoral gratuito (0.6%) aglomerou problemas no tocante a inserções que eram vinculadas ao mesmo tempo em rádio e tv, mas continham vícios e ilicitudes.

Note-se que os tipos de propaganda tradicionais (NORRIS, 2000; SAMPAIO, 2020) aparentam terem sido menos adjudicados que os modernos. O que pode ser um indicativo de uma mudança nas campanhas, muito embora, não seja possível afirmar com firmeza posto que: em primeiro plano, existiram as limitações da pandemia e, em segundo plano, não foram aqui estudados os gastos de campanha com cada tipo de propaganda.

Ressalte-se ainda que o trabalho da autora foi publicado em 13 de abril de 2000, bem antes dos fortes avanços em termos de comunicação que tivemos nos últimos anos, portanto, outros teóricos passaram a sugerir novas eras para as campanhas. Um exemplo é a obra de Philip Howard (2006), “*New media campaigns and the managed Citizen*”. Para o autor estaríamos na era das hipermídias estruturadas a partir de alta capacidade de filtragem de dados com o uso de robôs e bolhas para influenciar as decisões do eleitorado.

A literatura atual já trata da “era da big data” a partir da eleição de Donald Trump e do Brexit em 2016. Essa fase é marcada pelo uso ostensivo de algoritmos e distribuição personalizada de

conteúdos, formando assim um grande volume de dados – estruturados, semiestruturados ou não estruturados (LANE, 2014). As redes sociais, algoritmos e robôs impulsionam conteúdo cada vez mais personalizados ao eleitorado.

Os avanços nas estratégias de campanha só demonstram que a influência da informação, via propaganda, é fator relevante para orientação do voto. A regulamentação dos meios e formas de propaganda eleitoral é importante para equalizar a disputa, porém, como efeito colateral, pode diminuir os espaços de informação do eleitor, favorecendo a intervenção judicial.

A informação é crucial para a boa escolha do eleitorado, porém a propaganda eleitoral também pode ser utilizada para criar uma imagem negativa de uma determinada candidatura essa é uma estratégia voltada a desqualificar as outras candidaturas seja atacando seus pontos fracos, sua ideologia, o partido ao qual pertence ou pontuando suas desvantagens. (STEIBEL, 2007).

Há uma latente preocupação sobre a desinformação, dentro desse contexto, para coibir excessos e ilegalidades surge o direito de resposta. Responder ao outro, no mesmo meio e pela mesma quantidade de tempo uma determinada ofensa é um instrumento para manter a ordem na disputa. O direito de resposta é um instrumento jurídico regulando o mundo político. (STEIBEL, 2005)

Um estudo mais amplo da relação entre judiciário e o direito de resposta é proposto por Steibel (2007) no livro “Feios, Sujos e Malvados” (2007). O enfoque do livro é o debate sobre como judiciário tem tentado regulamentar as campanhas eleitorais através dos pedidos de direito de resposta, mesmo com toda a dificuldade dos juízes e juízas e tribunais de pontuar o que é ou não permitido dentro dessa modalidade de propaganda. O trabalho chega à conclusão de que é notável o impacto do direito de resposta na propaganda nas candidaturas, havendo uma dupla punição ao ofensor que perde tempo de propaganda e que terá como argumento o respaldo da própria justiça. (STEIBEL, 2007, p. 72)

No caso das eleições majoritárias, há uma necessidade maior de se buscar a persuasão, seja por propaganda “positiva” ou “negativa”, afinal, o vencedor precisa da maior porcentagem de votos. Isso destaca a importância de ser visto pelo eleitorado e indica que impedir judicialmente a propaganda do oponente, especialmente quando já se é mais conhecido, como no caso do incumbente, pode fazer parte da agenda e das estratégias de campanha das candidaturas.

Assumir que as campanhas se profissionalizaram com o passar dos anos é compreender que o setor jurídico, antes reativo, com o passar dos anos foi se transformando em parte ativa do

arcabouço que dispõe as candidaturas. A adjudicação eleitoral passou a ser utilizada como estratégia das candidaturas frente aos seus opositores. Trazer a propaganda eleitoral dos rivais para o crivo do judiciário pode ser compreendido como um processo de litigância estratégica.

### 3.2 LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA DAS CAMPANHAS

O ato de procurar a justiça, como via estratégica, é assumir que existe uma racionalidade custo-benefício na escolha de quem ativa as instâncias judiciárias para um determinado fim. Uma parte dos estudos que se dedica a litigância estratégica está voltada aos direitos coletivos, direitos humanos e de certos grupos de interesse. Para esses autores, litigar estrategicamente é intrinsecamente ligado a ferramentas utilizadas para defender direitos coletivos e o Estado democrático de Direito, logo, a busca pelo judiciário é encarada como parte de transformações sociais. (OSORIO, 2019)

O ato de não litigar também se demonstra estratégico servindo para evitar precedentes indesejáveis (OSORIO, 2019). Para McCann (2004 p. 540) a “ação legal é mais bem-sucedida quando funciona como uma ameaça não cumprida.” Nos dados analisados nesta dissertação, foi possível perceber, por exemplo, que em 70.0% dos processos de propaganda, independentemente do teor das sentenças no primeiro grau - seja procedência, improcedência, procedência em parte e etc. – não houve recurso.

Seguindo a linha de raciocínio proposta por McCann (2004) e Osório (2019), o fato de encerrar as lides ainda nas zonas eleitorais não é, por si só, indicativo de ausência de estratégia das partes. Pelo contrário, principalmente em cidades de pequeno e médio porte, onde há uma maior proximidade entre os litigantes e as zonas eleitorais, a decisão de não recorrer pode ser uma tentativa de evitar conflitos com os julgadores.

Conforme explica Vitorelli (2018) todas as decisões de custos e benefícios, inclusive a de não recorrer, é parte da estratégia das partes, sendo possível, por meio de certos objetivos, transcender os próprios limites da lide. Assim, as demandas estratégicas, independente do seu resultado e dos seus recursos, também podem ser utilizadas para mobilizar a sociedade civil, os meios de comunicação e diversos movimentos sociais (GOMES, 2019. p. 391) em prol de uma determinada causa. A diferença entre a advocacia tradicional e o litígio estratégico gira em torno, justamente, dos diversos cálculos que podem ser feitos para atingir um determinado fim que pode não se limitar a um veredito judicial. Quando voltada à coletividade, esse tipo

de busca pelos Tribunais é focado em interesses públicos e em avanços judiciais específicos. (BUKOVSKÁ, 2008)

Compreender a litigância estratégica também envolve analisar o comportamento daqueles que buscam a justiça. A atuação dos grandes e pequenos demandantes é diferente, conforme indicado por Marc Galanter (1994). O autor classifica os litigantes em duas categorias: os litigantes ocasionais ou *one-shotters*, e os repetitivos, ou *repeat players* (GALANTER, 1994). Para o autor os litigantes repetitivos, quando usam suas armas processuais de forma estratégica e em massa, tem certas vantagens (RAVAGNANI, 2017), pois contam com um olhar mais especializado em comparação aos litigantes ocasionais.

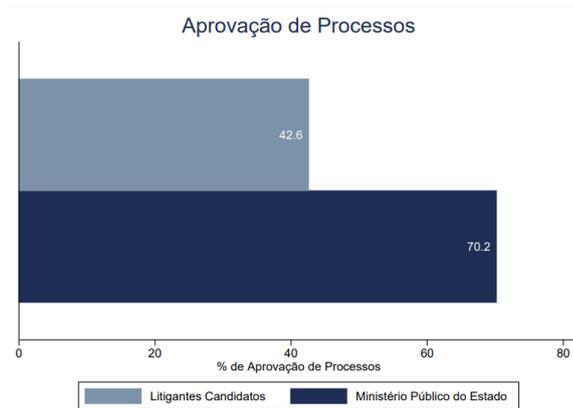
Sem dúvida ingressar com diversas ações similares dá ao demandante *expertise* e vantagens estratégicas. Para Asperti (2018. p.65) estes litigantes tem mais oportunidades informais no sistema de justiça. No Brasil o Ministério Público Eleitoral é considerado um exemplo de litigante habitual que atua em larga escala e conta com um corpo técnico especializado (MENDES, 2020.p.72).

Ao revisar os estudos de Galanter (1994), Mendes (2020, p.72) explica existir uma maior disponibilidade de recursos financeiros e um aparato estatal que conferem ao Ministério Público uma condição de obter mais entendimentos favoráveis nos processos em que atua. Esse fenômeno foi comprovado pelos dados analisados nessa dissertação.

Nas eleições de 2020, em Pernambuco, o Ministério Público Eleitoral obteve ampla vantagem judicial em relação aos litigantes candidatos: independentemente de esses terem sido eleitos ou não, a taxa de procedência do MPE foi de 55.9%, em contraste com os 18.7% dos candidatos.

O mesmo se repete em aprovação de processos, que leva em conta a soma dos procedentes com os parcialmente procedentes e os de liminar deferida. Nesses casos o *parquet* aparece com 70.2% face a 42.6% dos demais litigantes:

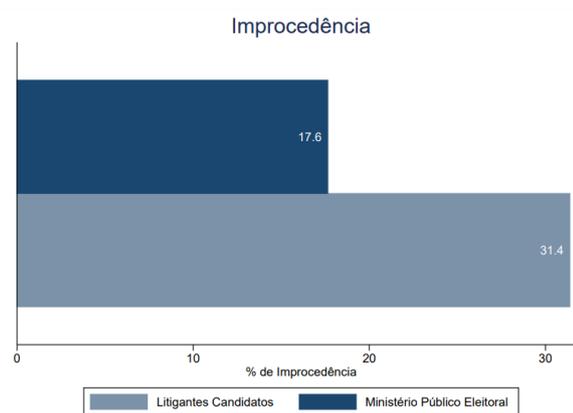
#### **Gráfico 4-** Aprovação de processos do Ministério Público Eleitoral



Fonte: elaboração própria com dados do PJe

A taxa de improcedência do MPE foi de 31,4% nas zonas eleitorais, sendo menor que a dos litigantes candidatos que foi de 17,6%:

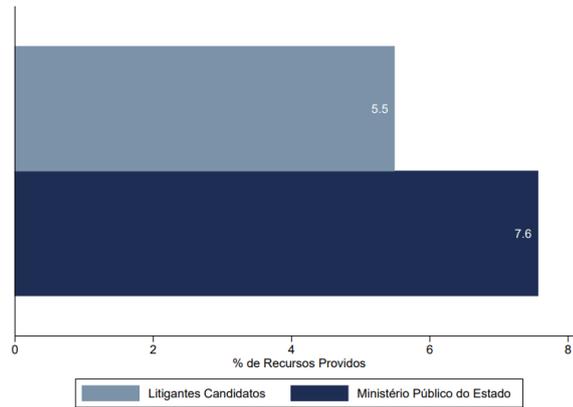
**Gráfico 5 - Improcedência do MPE versus candidaturas litigantes**



Fonte: elaboração própria com dados do PJe

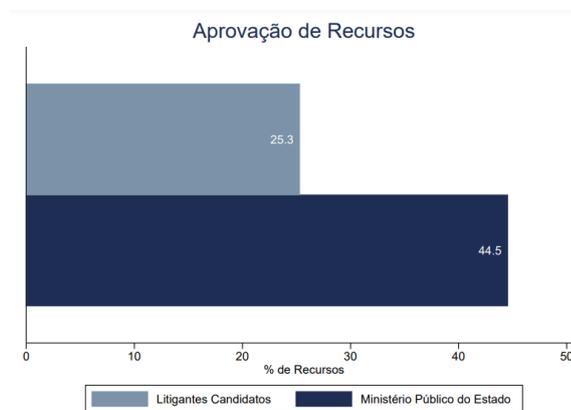
Quanto aos recursos que chegaram ao Tribunal Regional Eleitoral, manteve-se a tendência da condição de litigante habitual do MPE. Afinal, 7,6% dos seus recursos foram providos, enquanto 5,5% dos recursos dos litigantes teve esse mesmo fim. A taxa de aprovação, que soma recursos providos, parcialmente providos e liminares do Ministério Público Eleitoral chega a 44,5% enquanto a dos demais litigantes soma 25,3%. Os recursos não providos do MPE somaram 30,7%, um número superior aos 16,9% dos litigantes candidatos, o que pode sugerir que, embora tenha mais *expertise*, os membros do *parquet* se aventuraram mais contra as decisões de primeiro grau:

**Gráfico 6 - Resultado dos recursos providos: candidaturas litigantes versus MPE**



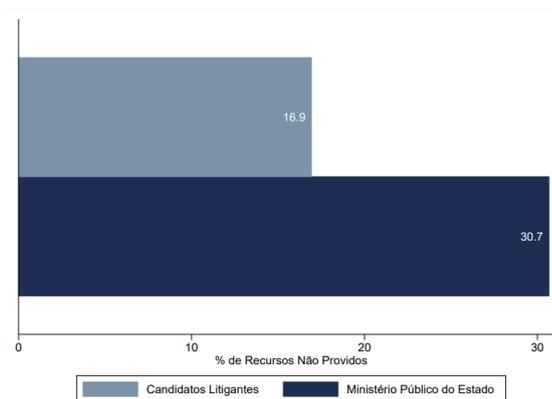
Fonte: elaboração própria com dados do PJe

**Gráfico 7 - Taxa de aprovação candidaturas litigantes versus MPE**



Fonte: elaboração própria com dados do PJe

**Gráfico 8 - Recursos não providos: candidaturas litigantes versus MPE**



Fonte: elaboração própria com dados do PJe

Ao analisar a atuação da Procuradoria-Geral da união em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), Carvalho (2009) chegou a similar conclusão: a taxa de decisões favoráveis à Procuradoria foi maior que a dos demais requerentes. Tal fato poderia ser

justificado, segundo o autor, tanto pelo domínio técnico da teoria do direito quanto por aspectos do próprio relacionamento institucional desse órgão com os julgadores.

O caso institucional do MPE, portanto, merece um olhar à parte dentro das dinâmicas que movem as demandas e suas relações institucionais na Justiça. Não há como comparar sua estruturação jurídica interna e externa com a dos demais litigantes, nem mesmo à dos incumbentes, que, em tese, dispõem de mais recursos financeiros e mais proximidade institucional com juízes e desembargadores.

A compreensão do comportamento dos litigantes não se limita à análise do tamanho e da especialização dos demandantes, mas envolve uma perspectiva mais ampla sobre a tomada de decisão nos litígios. Outro prisma para compreender o comportamento de quem busca a justiça são as teorias econômicas sobre a tomada de decisão. Na economia ortodoxa, por exemplo, valia a máxima de que o agente detém informações ilimitadas e completas, e que conseguia processá-las de forma lógica, optando sempre pelo caminho mais vantajoso.

Note-se, no entanto, que a “racionalidade ilimitada” possui pressupostos claramente difíceis de se adequar à realidade. Surgem então outras teorias para explicar esses comportamentos, entre elas, a teoria da racionalidade limitada explicando que o homem econômico, por não possuir racionalidade substantiva, e não ser detentor de todas as informações possíveis, não toma decisões inteiramente cognitivas, se valendo também de emoções. (MOREIRA, 2022, p.22)

Haveria, neste cenário de tomada de decisão, dois sistemas cognitivos que atuam para realizar as escolhas necessárias, conforme sintetizado no quadro abaixo:

**Figura 4.** Sistemas cognitivos

Sistema automático	Sistema reflexivo
Descontrolado	Controlado
Fácil	Complicado
Associativo	Dedutivo
Rápido	Lento
Inconsciente	Autoconsciente
Prático	Obedece a regras

Fonte: Thaler e Sunstein (2019) apud MOREIRA (2022, p.23)

Com base nas teorias econômicas da tomada de decisão, Vilar (2020) tentou compreender a litigância brasileira, primeiro, sob as ideias de Gary Becker (1978), a partir do livro “a abordagem econômica do comportamento humano” que entende todo comportamento humano como explicável pela economia. Depois, observando as críticas às teorias da escolha racional ilimitada traçadas por Thaler (2019), nas quais o autor sugere a teoria da contabilidade mental,

consistindo, em termos simplificados, na segregação das escolhas em contas separadas que privilegiariam decisões individuais ao invés de notar seu efeito geral.

Vilar (2020) concluiu que a forma como o judiciário brasileiro é estruturado no tocante a custas e isenções judiciais, bem como a instabilidade das instituições e a ampla oferta de advogados, funcionam como incentivos ao comportamento litigioso em detrimento a outras formas de resolução de conflitos. No caso eleitoral, não se pode deixar de anotar que as ações são isentas de custas e que não há condenação em honorários advocatícios para as partes embora exista a possibilidade de condenação por litigância de má-fé em alguns casos específicos.

Mas a isenção de custas e a ausência de honorários sucumbenciais não explicam, por si, o comportamento dos políticos na busca pelo judiciário. Os atores políticos, ao contrário de outros litigantes, costumam ponderar seus custos *versus* benefícios além dos ganhos judiciais (DOTAN E HOFNUNG, 2005). Na verdade, para os candidatos e eleitos, o espaço nos meios de comunicação sociais, por exemplo, pode representar um ganho eleitoral maior que uma sentença procedente. Dotan e Hofnung (2005) ao investigar “os porquês” do uso dos tribunais por políticos e partidos, chegam, entre outras conclusões, à explicação de que a jurisprudência dos próprios Tribunais tem facilitado tais demandas.

A ideia central dos autores é compreender porque o ator político tem feito dos Tribunais uma extensão de sua própria atividade, recorrendo aos litígios judiciais rotineiramente. Para tal centram seus estudos em dois argumentos: o primeiro é sustentado pelo personalismo político, sendo incentivado pela indisciplina intrapartidária e a acessibilidade da revisão judicial.

O segundo é a busca por exposição nos meios de comunicação pela classe política que é fornecida por certos litígios, ainda que a capacidade de êxito nos Tribunais seja ínfima (Dotan e Hofnung, 2005, p 77). Fica explícito, portanto, que há uma busca personalista e de exposição ao promover os processos. Os custos judiciais baixos também favorecem a busca pelo judiciário (DOTAN E HOFNUNG, 2005 p.100)

Constatação semelhante foi feita por Taylor e Da Ros (2008) ao perceberem que atores políticos usam os Tribunais para seus objetivos políticos. As cortes funcionam, neste contexto, como *veto points* propiciando impedir ou atrasar que certas políticas públicas sejam colocadas em prática ou para simplesmente demonstrar publicamente oposição a elas.

Aydın-Çakır (2014), em pesquisa correlata, nota ser necessário compreender que os casos não chegam aos Tribunais por acaso, pois é feito um jogo de custo-benefício por parte dos

demandantes que utilizam certas contendas estratégicas. Assim, partidos e políticos se valem das Cortes a fim de “ampliar seu horizonte de táticas” (BOGÉA, 2021) o que pode ser complementado a partir da visão de Da Ros e Taylor (2019) de que os atores políticos e sociais utilizam as oportunidades de litigância estratégica e as oportunidades ofertadas pelo sistema legal para seu benefício (DOTAN; HOFNUNG, 2005; WILSON; CORDERO, 2006).

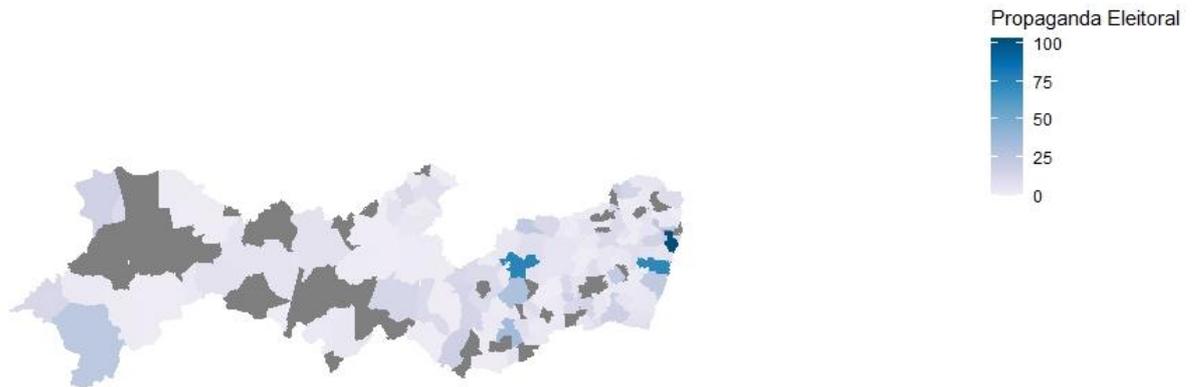
No contexto eleitoral, explicam Erlich, Kerr e Seawon (2023) que as candidaturas costumam somar fatores como: margem de vitória no pleito e méritos que podem ser auferidos frente ao eleitorado na equação estratégica de levar um litígio à justiça. Embora os estudos sobre litigância estratégica eleitoral estejam mais centrados nas questões judiciais que envolvem anulação dos pleitos, a literatura também assume que a busca pela intervenção judicial pode ter outros objetivos. Afinal, os Tribunais podem transmitir uma mensagem importante para o eleitorado ou para as candidaturas em disputa quando validam ou invalidam determinadas situações na campanha (ERLICH, KERR E SEAWON, 2023).

Na realidade é aceitável pensar que, mesmo quando há uma baixa probabilidade de vitória judicial, os peticionantes eleitorais sigam buscando a solução ofertada pelos magistrados. As motivações para isso girariam em torno de outras motivações, tais como: gestão de reputação, ou seja, a possibilidade de fornecer um sinal que melhore sua reputação frente ao eleitorado; moeda de troca, na busca de alguma benesse imediata frente ao vencedor do pleito; e benefícios emocionais quando não há propriamente uma busca racional pela solução judiciária, posto que as eleições trazem consigo uma carga de paixão e de eventos que podem afetar intimamente os participantes. (ERLICH, KERR E SEAWON, 2023).

No caso específico da propaganda eleitoral existe uma motivação estratégica para o ingresso na Justiça: atrapalhar ou incomodar a campanha adversária. O volume de ações de propaganda ocupa boa parte do trabalho judiciário nos quarenta e cinco dias de campanha. Por diversas vezes os resultados das multas e penalidades aplicadas é destacado no horário eleitoral gratuito ou mencionado pelas campanhas em suas próprias propagandas, o que pode sugerir que se busca passar uma mensagem ao eleitorado. A ideia, por vezes, é criar um sentimento de que o “outro lado” está desrespeitando a lei desde já e, portanto, não merece o êxito no pleito.

Esse uso da Justiça Eleitoral pode ser observado de forma territorializada na distribuição das representações de propaganda, conforme mostra o mapa a seguir:

#### **Gráfico 9 - Mapa das representações de propaganda**



*Fonte: elaboração própria com dados do PJe*

A cidade com maior número de demandas de propaganda foi Recife, que possui 1.220.114 eleitores, e registrou 224 processos, seguida por Belo Jardim, com 133 representações, cidade do agreste de Pernambuco tem 59.655 eleitores. Em terceiro lugar ficou o Cabo de Santo de Agostinho que tem 169.233 eleitores e teve 101 representações de propaganda. No total, foram mais de três mil representações de propaganda em todo o Estado. Note-se que são números elevados, especialmente levando em consideração que a Justiça Eleitoral abarca outros tipos de processo, além dos de propaganda, logo, existe uma tendencia contenciosa em curso.

Neste ponto as representações de propaganda assumem um papel ainda mais estratégico para os incumbentes: “atrapalhar”, afinal o desafiante é menos conhecido pelo eleitorado, logo, retirar sua propaganda da rua ou mostrar ao eleitorado que o oponente não cumpre a lei é uma estratégia vital de campanha. Dispondo de mais recursos e de uma privilegiada posição institucional frente ao judiciário local, o Prefeito em busca da reeleição tende a se valer da Justiça como parte das suas estratégias de campanha.

### 3.3 RELAÇÃO ENTRE INCUMBENTES E JUSTIÇA ELEITORAL

A partir de 1997, por intermédio da Emenda Constitucional n.º 16, permitiu-se a reeleição dos membros do executivo nacional por um novo mandato. Assim, após completar o primeiro mandato, o presidente, governador ou prefeito, pode se candidatar novamente para um mandato subsequente. Os impactos dessa possibilidade mudaram os rumos políticos nacionais e locais.

Na literatura internacional são estudadas, principalmente na economia política, as vantagens do incumbente neste cenário. Afinal, o detentor do poder tem em suas mãos diversas possibilidades quanto ao orçamento público, além de ter a visibilidade natural do cargo, a

propaganda institucional a seu favor e a possibilidade de nomear agentes públicos para funções comissionadas (ARAÚJO JÚNIOR E PIRES, 2019).

Muito embora pareça factível afirmar que os incumbentes têm uma ampla vantagem frente aos desafiantes, principalmente nos Estados Unidos, isso não é uma verdade em países em desenvolvimento, pois existem evidências, na economia, de que há desvantagens de incumbência. A relação entre postulantes à reeleição e eleitorado se daria como uma espécie de *accountability* que variaria em concordância ou discordância ao comportamento fiscal adotado pela chefia do executivo. (ARAÚJO JÚNIOR E PIRES, 2019; CAVALCANTE, 2015, FERRAZ; FINAN, 2008; SILVA ET AL., 2013)

Linden (2004) identificou nos países emergentes existência de uma desvantagem de cerca de 14 pontos percentuais por parte dos incumbentes, dados que vão na mesma linha dos de Uppal (2008) ambos estudando o legislativo da Índia.

Titunik (2011) e Moreira (2012) acharam efeitos negativos da incumbência em algumas eleições brasileiras. Magalhães (2015), entretanto, destaca que os estudos dos autores mencionados contêm diversas imprecisões do ponto de vista metodológico, porque se propõem a apenas replicar os estudos norte-americanos, implicando em adotar estratégias que não condizem com a política local, como por exemplo, assumir que há um protagonismo e disciplina partidária que são improváveis de se aplicar ao Brasil.

Refazendo as pesquisas, com a unidade de análise nos indivíduos e definindo o impacto da incumbência como probabilidade de vitória (sem que a decisão de buscar ou não a reeleição interfira), Magalhães (2015) comprova efeitos positivos da incumbência em alguns ciclos eleitorais brasileiros, porém afirma que, nos municípios, o desempenho dos prefeitos e prefeitas é ligado à economia nacional.

Existe um emaranhado de influências na relação político-eleitoral dos municípios com outros entes federativos. Os efeitos da eleição nacional ou estadual nos municípios podem ser entendidos através do efeito *coattail*, quando, por exemplo, um líder político em um *status* superior atrai votos para outras candidaturas em nível inferior. A questão é que, no Brasil, existe uma espécie de efeito *coattail* reverso, caracterizado pela influência dos prefeitos(as) nas candidaturas a outros cargos superiores. (AVELINO, BIDERMAN e BARONE, 2012)

O multipartidarismo, a fragmentação partidária, diversas candidaturas presidenciais, a baixa coordenação da maioria dos partidos em um nível nacional, a existência de fortes lideranças

locais, e algumas regras específicas do sistema eleitoral (MATHEUS, 2023), são apontadas como fatores que justificam a eleição para deputado federal ser mais influenciada pela conjuntura política estadual e municipal do que pelo pleito presidencial (SAMUELS, 2000a; 2000b).

Os Municípios se tornarem entes federativos contando com uma descentralizada organização política e com capacidade de efetivar e criar políticas públicas (KERBAUY, 2005.p.338) alterou a dinâmica de disputa brasileira criando um efeito *coattail* reverso. Nessa conjuntura de poder, na qual os municípios se tornaram um “complexo de relações intergovernamentais” (SOUZA, 2004) surgida depois de 1988, as lideranças locais foram assumindo uma posição ímpar, pautando as próprias estratégias partidárias e se valendo da autonomia dos diretórios e das comissões provisórias municipais.

Inclusive, as eleições serem alternadas em um espaço de dois anos faz com que se exija uma maior coordenação estadual-nacional nos pleitos gerais, enquanto as eleições municipais acabam caminhando paralelamente, embora, não totalmente desconectadas do eixo estadual-nacional. (CARNEIRO e ALMEIDA, 2008; DOSEK e FREIDENBERG, 2013).

Isso também acaba por incentivar a política de *pork barrel*, na qual, *grosso modo*, os deputados destinam emendas com recursos a certos redutos eleitorais. No Brasil, mesmo com eleições não acontecendo de forma simultânea, os deputados buscam se vincular aos prefeitos (BARONE, 2014) para agradar os eleitores daquela localidade (PIAZZA, 2022).

Ventura (2020) destaca o efeito *bottom-up* sinalizando um personalismo político logo, a cooptação de líderes locais faz sentido já que os partidos não teriam estrutura forte o suficiente para seduzir o eleitorado de uma determinada circunscrição. O autor constatou que os incumbentes foram relevantes na obtenção de votos para seu partido na legislatura estadual seguinte e que candidaturas à reeleição tem mais interesse no *pork* que os desafiantes, cuja tendência é buscar por apoio político imediato (VENTURA, 2020, p.7).

As complexas dinâmicas político-eleitorais municipais são um emaranhado de poder em um ente cujo espaço dentro do pacto federativo facilita o efeito *coattail* reverso e o *bottom-up*. A figura do prefeito (a), portanto, influencia nos pleitos estaduais e até nacionais, mas também sofre influência deles, tornando a eleição municipal uma figura atípica em toda sua conjuntura. Na eleição 2020, analisada nesta dissertação, o surto global da COVID-19 soma-se a esse cenário complexo.

Para compreender os efeitos do período pandêmico na reeleição Peixoto, Leal, Marques e Souza publicaram, em 2022, um artigo que investigava se o sucesso eleitoral dos candidatos incumbentes tinha sido determinado pelo contexto da emergência sanitária. Para responder essa questão, os autores traçaram a influência de cinco variáveis: “características individuais dos postulantes, fatores políticos municipais, questões socioeconômicas e de governança, assim como indicadores contextuais da pandemia sobre o desempenho daqueles que tentaram renovar os seus mandatos.” (PEIXOTO, LEAL, MARQUES E SOUZA, 2022)

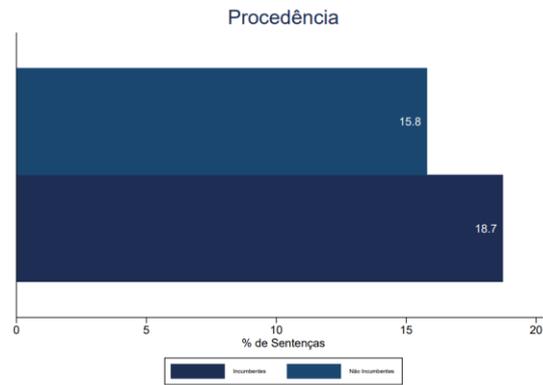
Os resultados demonstraram que: municípios menores reelegeram menos seus prefeitos (as); o aumento da competição política, medido pelo número de partidos na disputa, também impactou negativamente as chances daqueles que já ocupavam o cargo; os incumbentes com maiores gastos de campanha, no entanto, aumentaram sua probabilidade de reeleição; quem gastou mais com saúde pública (contratação de profissionais de saúde, por exemplo) teve melhores resultados; as prefeitas parecem ter tido menos chances de reeleição em comparação aos prefeitos; por fim, verificou-se que as variáveis epidemiológicas, como o maior número de óbitos e casos de COVID-19, não tiveram impacto na continuidade dos ocupantes do executivo.

A conclusão do estudo com 3.032 municípios brasileiros mostrou que fatores individuais como gênero e recursos de campanha, características demográficas e como os incumbentes lidaram com o enfrentamento da pandemia causaram um maior impacto na sua reeleição.

Além da relação com a pandemia, que alterou significativamente a dinâmica das campanhas e a atuação institucional em 2020, é importante compreender como os incumbentes e a Justiça Eleitoral atuam em contextos locais. Nos municípios, há uma série de vínculos institucionais que refletem na dinâmica eleitoral: a cessão de servidores às zonas eleitorais, a proximidade institucional em eventos oficiais, além da administração de órgãos como as Casas de Justiça, que promovem mediação e serviços judiciais gratuitos, cuja coordenação é escolhida pelo prefeito (a), sem contar com a proximidade institucional natural entre a procuradoria municipal e o judiciário local.

Debruçando-se sobre esses pontos, o presente trabalho buscou analisar como a ativação da Justiça Eleitoral de primeiro grau se deu frente à posição (incumbente ou desafiante) ocupada pela candidatura litigante no pleito:

**Gráfico 10** – Candidaturas litigantes incumbentes e não incumbentes - procedência



Fonte: elaboração própria com dados do TRE-PE

**Gráfico 11** - Candidaturas litigantes incumbentes e não incumbentes - procedência em parte



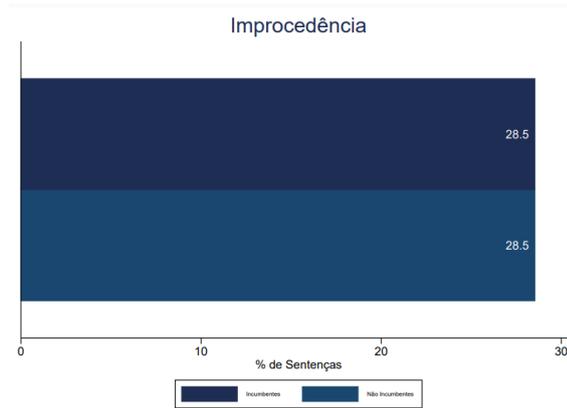
Fonte: elaboração própria com dados do TRE-PE

**Gráfico 12** - Candidaturas litigantes incumbentes e não incumbentes - liminar deferida



Fonte: elaboração própria com dados do TRE-PE

**Gráfico 13** - Candidaturas litigantes incumbentes e não incumbentes - improcedência



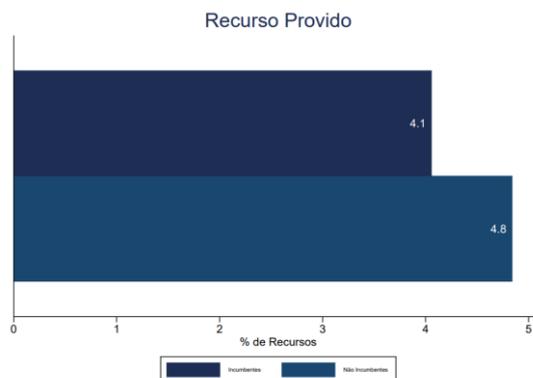
Fonte: elaboração própria com dados do TRE-PE

Portanto, exceto no tocante às liminares, em que os incumbentes aparecem com 11.8% e os não incumbentes com 14%, e no empate em 28.5% de improcedência para ambos, os que estão no poder parecem ter, ao menos na eleição em análise, uma vantagem judicial frente aos não incumbentes (desafiantes com ou sem mandato).

Quanto à aprovação de seus processos os incumbentes têm 18.7% de procedência e 15.2% de procedência em parte frente aos 15.8% de procedência e 12.9% de procedência em parte dos não incumbentes.

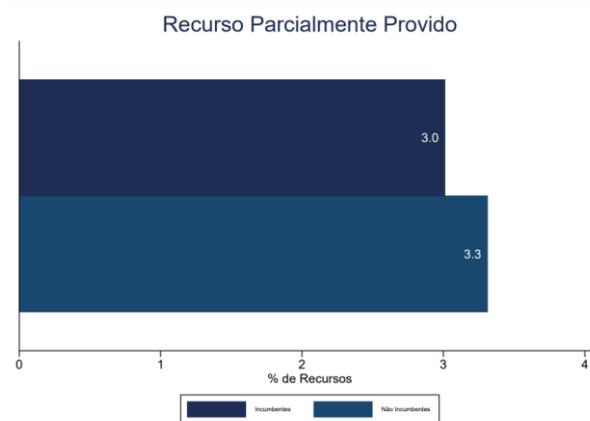
O mesmo resultado, no entanto, não se repete na ativação da Justiça Eleitoral no segundo grau de jurisdição, ou seja, no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Nesta análise vê-se que o litigante incumbente, revertendo a tendência vista no primeiro grau, teve menos recursos providos 4.1%, que os não incumbentes com 4.8%:

**Gráfico 14 – Recursos providos - incumbentes versus não incumbentes**



Fonte: elaboração própria com dados do PJe

**Gráfico 15 - Recursos parcialmente providos - incumbentes versus não incumbentes**



*Fonte: elaboração própria com dados do PJe*

Quanto aos recursos parcialmente providos os incumbentes com tiveram 3% e os não incumbentes 3.3%, enquanto nos recursos não providos as partes praticamente empatam nos resultados com 15.2% e 15.3%, respectivamente:

**Gráfico 16 - Recursos não providos: litigante incumbente e não incumbente**



*Fonte: elaboração própria com dados do PJe*

Os números diferentes no Tribunal podem ser entendidos por dois aspectos: o primeiro é o fato de boa parte dos demandantes (70%) não terem recorrido, causando distorções na análise comparativa entre as sentenças e nos recursos relacionados à propaganda eleitoral. Em segundo ponto, esse achado pode sugerir ou, em algum nível validar, uma provável proximidade maior, do ponto de vista institucional, entre os prefeitos e prefeitas e o judiciário de primeiro grau o que não se repetiria no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Ainda assim, foram feitos testes de hipótese com a mesma temática, para tentar comprovar os resultados vistos através de estatística descritiva.

A primeira hipótese lançada foi de que “Os Incumbentes ingressam com representações de propaganda com mais frequência que os não incumbentes;” O primeiro teste proposto é a

verificação de se a frequência com que incumbentes se envolvem nas representações de propaganda seria maior que a dos não incumbentes. A hipótese é de que sim: assumindo um comportamento estratégico quanto às ações judiciais, os incumbentes demandariam mais, visando diminuir a propaganda dos desafiantes.

Para testar essa hipótese foi realizado um *z-test*, o que se justifica pelos seguintes ângulos: o tamanho da amostra era suficiente e seguia uma distribuição normal (LARSON e FARBER, 2015); além disso, existe uma comparação entre duas proporções independentes. O objetivo, portanto, foi comparar as proporções dos grupos (incumbentes *versus* não incumbentes que entraram ou não com processos) para verificar se havia significância estatística.

O número de desafiantes, no entanto, é quase três vezes maior do que o dos que tentam reeleição o que inviabilizaria um teste estatístico no banco principal, que contém todas as mais de três mil representações. Além disso, não haveria duas variáveis em estudo apenas uma (incumbente *versus* não incumbente) e as representações efetivas de cada candidatura.

Então houve uma reestruturação do teste utilizando o “banco2”. Tem-se, portanto, o número total de candidatos do pleito e duas variáveis: seu *status* quanto a incumbência (0 para não incumbente e 1 para incumbente) e a indicação de que aquela determinada candidatura ingressou com alguma representação de propaganda na Justiça (0 para não e 1 para sim). Não se mede, portanto, o número total de representações que se ingressou, mas sim, se o grupo dos incumbentes teve, estatisticamente, uma frequência significativamente maior de ativação da Justiça que o grupo dos não incumbentes.

Analisando os grupos estudados sob a perspectiva de comparar as proporções foram gerados os seguintes resultados:

**Tabela 1 – Z Test para duas amostras**

<b>Grupo</b>	<b>Obs.</b>	<b>Proporção de representações de propaganda</b>	<b>Erro Padrão</b>	<b>Intervalo de Confiança de 95%</b>
<i>Não incumbente</i>	541	0.519	0.022	0.477 - 0.562
<i>Incumbente</i>	117	0.846	0.033	0.781 - 0.912
<i>Diferença</i>		-0.327	0.04	-0.404 - -0.249

*Fonte: elaboração própria*

O resultado do Z teste foi -6.4848, nestes termos é possível verificar que 84,62% de incumbentes entraram com representações de propaganda, enquanto apenas 51,95% das

candidaturas desafiante acionou a Justiça Eleitoral. A diferença de proporções foi de -32,67 pontos percentuais. O p-valor, representado por  $\Pr(Z < z) = 0.0000$  e  $\Pr(|Z| > |z|) = 0.0000$ , foi menor que 0,05, indicando que a diferença das proporções é estatisticamente significativa. Portanto, é possível rejeitar a hipótese nula confirmando que a probabilidade de os incumbentes demandarem judicialmente é maior que a dos não incumbentes.

Em seguida, realizou-se um teste de qui-quadrado para verificar se o incumbente tem maiores chances de obter um resultado favorável na Justiça, tanto nas sentenças quanto nos recursos. Por se tratar de variáveis categóricas: incumbência (incumbente *versus* não incumbente) e sucesso das representações (procedência, procedência parcial e liminar deferida) foi escolhido o teste de qui-quadrado de Pearson. A técnica de análise de variáveis qualitativas que envolvem categorias pode se dar por meio de aderência, comparação ou associação (CALLEGARI-JACQUES, 2007), no caso em estudo, o teste foi de associação entre as variáveis propostas (KELLSTEDT E WHITTEN, 2015, p 160).

Duas hipóteses contraditórias foram estabelecidas:  $H_0$ : A incumbência não tem influência sob as decisões judiciais, ou seja, não existe uma associação entre as variáveis e a  $H_1$ : a incumbência pode influenciar os resultados judiciais, existindo, portanto, uma associação entre as variáveis.

Formulado o teste o resultado do primeiro grau de jurisdição, que abrangia apenas as sentenças presentes no banco de dados, resultou no seguinte:

**Tabela 2** – Classificação das Sentenças de Não Incumbentes e Incumbentes

<b>Classificação</b>	<b>Não Incumbente</b>	<b>Incumbente</b>
<i>Procedência</i>	22.59	18.72
<i>Liminar Deferida + Parcialmente Procedente</i>	21.25	26.96
<i>Outros<sup>4</sup></i>	56.1	54.32

*Fonte: elaboração própria*

**Tabela 3** – Resultados das Sentenças de Não Incumbentes e Incumbentes

<b>Incumbência</b>	<b>Outros</b>	<b>Procedência</b>	<b>Liminar Deferida</b>	<b>Procedência em Parte</b>	<b>Total</b>
--------------------	---------------	--------------------	-------------------------	-----------------------------	--------------

<sup>4</sup> São os outros resultados possíveis das sentenças, tais como: improcedência, ausência de condições da ação, perda de objeto, sentença atestando a desistência ou o cumprimento espontâneo, perempção, litispendência ou coisa julgada.

<i>Não Incumbente</i>	1.270	511	225	256	2.262
<i>Incumbente</i>	415	143	90	116	764
<i>Total</i>	1.685	654	315	372	3.026

*Fonte: elaboração própria*

O resultado do teste de Pearson  $\chi^2(3)$  foi 13.0926 sendo o valor de  $p = 0,004$ , menor que o valor- $p$  padrão de 0,05, sugere que a associação entre incumbência e resultado das sentenças não é aleatória. Assim, há significância estatística na análise realizada, permitindo afirmar que existe uma associação significativa entre o *status* de quem atua a Justiça Eleitoral de Pernambuco no primeiro grau e o sucesso de suas representações de propaganda.

O mesmo teste foi realizado no segundo grau de jurisdição quanto aos recursos que chegaram ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, utilizando as mesmas bases estatísticas. O resultado obtido foi o seguinte:

**Tabela 4** – Classificação dos Recursos de Não Incumbentes e Incumbentes

<b>Classificação</b>	<b>Não Incumbente</b>	<b>Incumbente</b>
<i>Recurso Provido</i>	6.19	4.06
<i>Liminar Deferida + Recurso Parcialmente Provido</i>	3.23	3.01
<i>Outros<sup>5</sup></i>	90.58	92.93

*Fonte: elaboração própria*

**Tabela 5** – Resultado dos Recursos de Não Incumbentes e Incumbentes

<b>Incumbência</b>	<b>Outros</b>	<b>Recurso Provido</b>	<b>Liminar Deferida</b>	<b>Recurso Parcialmente Provido</b>	<b>Total</b>
<i>Não Incumbente</i>	2.049	140	1	72	2.262
<i>Incumbente</i>	710	31	0	23	764
<i>Total</i>	2.759	171	1	95	3.026

*Fonte: elaboração própria*

Em resultado oposto ao das zonas eleitorais não há, segundo o teste qui-quadrado de Person ( $\chi^2 = 5.3294$  e  $p = 0.149$ ), uma associação estatisticamente significativa entre o *status* de

<sup>5</sup> Nos recursos outros resultados possíveis são: não recorreu, recurso não provido, recurso não conhecido, recurso seguimento negado, ausência das condições da ação, desistência e perda de objeto.

quem ativou o TRE-PE e o resultado dos recursos. Não se pode perder de vista, no entanto, que 70% dos litigantes da amostra - fossem eles incumbentes, não incumbentes ou Ministério Público Eleitoral - deixaram de recorrer das sentenças dos juízes e juízas nas eleições 2020 o que pode ter gerado um viés de seleção.

As possibilidades para o baixo uso de recursos pode girar em torno de escolhas estratégicas das candidaturas como: cálculos de custo *versus* benefício quanto às despesas advocatícias ou, simplesmente, uma vontade deliberada de não contrapor os julgadores e julgadoras das zonas eleitorais.

A terceira hipótese diz respeito aos gastos com advogados e o sucesso nas representações de propaganda eleitoral dos incumbentes. Antes de realizar a correlação necessária nesta etapa, alguns outros testes foram feitos para verificar a relação entre os gastos de campanha e as candidaturas.

Primeiro, se realizou um teste z, nos moldes estatísticos já explicados na hipótese I, para verificar nos grupos incumbente (1) e não incumbente (0) qual a proporção de quem declarou gastos com advogado. A declaração de gastos com advogado é obrigatória pela legislação, porém, mesmo sob pena de improcedência das contas, algumas candidaturas deixam de declarar seus gastos a esse título o que pode ser indício de um *staff* contábil ou mesmo jurídico deficitário. Pretendia-se compreender, neste contexto, se os incumbentes informavam mais seus gastos com advogado do que os não incumbentes. O resultado da análise foi o seguinte:

**Tabela 6** – Z Test - declaração de gastos com advogado (incumbentes e não incumbentes)

Grupo	Obs.	Proporção de declaração de gastos	Erro Padrão	Intervalo de Confiança de 95%
<i>Não incumbente</i>	541	.653	.020	.612 - .693
<i>Incumbente</i>	117	.905	.026	.853 - .958
<i>Diferença</i>		-.252	.033	-.319 - .186

*Fonte: elaboração própria*

O teste z indica que 65,3% dos não incumbentes declarou gastos com advogado, enquanto em 90,6% das prestações de contas os incumbentes informaram o valor despendido com serviços advocatícios. A diferença é de -25,3 pontos percentuais. O valor de  $z = -5,40$ , e o p-valor  $< 0.001$  indicam uma diferença estatisticamente significativa. O valor de  $Pr (Z < z)$  rejeita a hipótese nula e confirma que proporção dos que declararam gastos é significativamente maior entre os incumbentes em comparação aos desafiantes.

Para analisar a média de gastos com advogado, aplicou-se um teste t para comparar as médias de valores declarados entre os grupos. O resultado de t foi -1.9319. A tabela abaixo apresenta os resultados detalhados:

**Tabela 7 – T Test média gastos com advogado**

<b>Grupo</b>	<b>Obs.</b>	<b>Média de gastos</b>	<b>de</b>	<b>lrão</b>	<b>Desvio</b>	<b>Intervalo de Confiança de 95%</b>	<b>de</b>
<i>Não incumbente</i>	541	8533.275	735.744		17065.46	7087.985 - 9978.564	-
<i>Incumbente</i>	117	11736.120	1088.696		11776.05	9579.824 - 13892.42	-
<i>Total</i>	658	9105.387	636.346		16285.99	7855.858 - 10354.91	-
<i>Diferença</i>		-3202.849	1657.851			6458.211 - 52.51212	-

*Fonte: elaboração própria*

No teste, a variável gasto foi analisada em relação à variável incumbência, sendo 0 para não incumbente e 1 para incumbente. A média de gastos do primeiro grupo (não incumbentes) foi de R\$ 8.533,28 reais, enquanto a dos incumbentes foi de R\$ 11.736,12 reais. A diferença entre as médias foi de - 3.202,85, o sinal negativo da diferença demonstra que a distribuição t está na cauda esquerda.

O p-valor a ser considerado é o do teste unilateral à esquerda, com:  $\Pr(T < t) = 0.0269$ . Como esse valor é menor que 0.05, rejeita-se a hipótese nula, concluindo que os incumbentes gastam significativamente mais com advogados que os não incumbentes.

Após verificar que os incumbentes declaram os gastos com advogado mais frequentemente que os não incumbentes e que a média de seus gastos é superior, realizou-se o teste principal dessa hipótese: a correlação entre os gastos com advogado e a procedência das representações de propaganda.

Para testar essa relação, foi usado o coeficiente de correlação de Spearman ( $\rho$  ou  $\rho$ ), que avalia a associação entre variáveis ordinais, substituindo os valores por ranks. A se dá “entre duas variáveis quantitativas, provavelmente porque é semelhante ao método de Pearson, desde que os dados sejam substituídos por postos ordenados (ranks)” permitindo identificar relações monotônicas (MIOT, 2018).

Para a realização do teste, foi necessário transformar a variável sucesso em uma variável ordinal. Assim, procedência, procedência em parte e liminar deferida foram agrupadas sob os

valores ranqueados, de maior para menor sucesso, enquanto os demais casos da amostra foram categorizados como 0, representando a ausência de sucesso eleitoral. O teste foi realizado apenas com as sentenças, pois, como 70% das candidaturas litigantes não recorreu das decisões de primeiro grau, estatisticamente, a amostra ficou comprometida para testes com os recursos.

Após os tratamentos necessários no banco de dados, incluindo a criação da variável ordinal de sucesso judicial, foi realizado o teste de correlação de Spearman contando também com a variável gastos com advogado (chamada de “gasto” no banco), os resultados foram os seguintes:

**Tabela 8** – Correlação de Spearman

<b>Grupo</b>	<b><math>\rho</math> de Spearman</b>	<b>p-valor</b>
<i>Incumbente</i>	0,093	0,010
<i>Não Incumbente</i>	0,014	0,540

*Fonte: elaboração própria*

Entre os incumbentes, observa-se uma correlação positiva fraca, embora estatisticamente significativa de 0.010 que é inferior ao limite de significância de 0.05. No entanto, como a correlação foi reduzida, os gastos com advogado não podem ser tidos como um preditor forte para o sucesso jurídico dos incumbentes. Entre os não incumbentes, não foi há identificação de correlação estatisticamente significativa, pois o p-valor resultou em 0.540.

#### 4. CONCLUSÃO

O trabalho analisou as relações que cercaram as representações de propagandas das eleições de 2020 em Pernambuco, em uma primeira etapa compreendendo o contencioso eleitoral, a partir de uma visão de complementariedade entre o Estado Democrático de Direito e a função adjudicativa eleitoral, tanto das zonas eleitorais, quanto do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

Ao contrário do que se prega em alguns círculos do Direito, a partir da literatura esmiuçada, observou-se que a integridade eleitoral e a fase contenciosa da governança, são parte integrante do dever-poder de quem julga. Pelo contrário, existem ritos próprios pré-estabelecidos que tornam mais palatável aos adversários em disputa acatarem as decisões judiciais.

Recorrer à Justiça de forma estratégica é, com a profissionalização das campanhas, parte do instrumento de disputa das candidaturas. A cada era, as disputas eleitorais ganham novos contornos e nuances. Neste contexto, a propaganda eleitoral e as campanhas foram vistas sob um enfoque informativo e necessário à heurística da construção do voto. Muito embora, ao longo dos anos, a propaganda tenha sido diminuída e metrificada em suas formas, meios e momentos, o que traz um questionamento sobre se o incumbente, por estar no poder e ter mais visibilidade, ganha com essas mudanças.

Os dados apresentados demonstraram que os incumbentes provavelmente têm se estruturado juridicamente como parte de um cálculo de litigância estratégica e política. As sentenças e os recursos analisados demonstram um cenário em que a o sucesso da adjudicação efetividade das decisões parece, de alguma forma, conectada à posição que aquele que ativa a Justiça ocupa no pleito.

Nestes termos, os incumbentes: têm maior probabilidade de demandar judicialmente; ao menos no primeiro grau de jurisdição e tiveram mais frequentemente resultados favoráveis que os desafiantes. Gastaram em média mais recursos e declararam mais frequentemente esses gastos, ainda que não exista uma correlação forte entre os gastos e a procedência das ações.

Muitas dessas conquistas judiciais podem estar ligadas ao cargo em si. Afinal, o Executivo tem, no Brasil, uma ligação com o Judiciário, e o apoio político do qual goza um prefeito ou uma prefeita é, por vezes, maior na prática por causa do efeito *coattail* reverso.

Por fim, a pesquisa reforça a necessidade de olhar às intersecções institucionais e políticas, analisando a adjudicação da propaganda eleitoral como além do aparato normativo. Ao

compreendê-la como parte integrante da disputa política, torna-se possível uma leitura mais apurada das complexidades das forças eleitorais que movem as eleições brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Emanuel Carvalho. **Análise comparativa dos modelos institucionais de governança eleitoral nas américas**. Campina Grande, 2023.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 567-568.

ARAÚJO, Ari Francisco. PIRES, Thiago Silva. **A vantagem do incumbente nas eleições municipais e estaduais brasileiras: um estudo de 2000 a 2018**. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3992> | ISSN: 0034-9240 | E- ISSN: 2357-8017. 2019.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

AVELINO, Geroge. BIDERMAN, Ciro. BARONE, Leonardo. **Eleições Municipais e seus Efeitos nas Eleições para Legislativos Estadual e Municipal**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012, pp. 987 a 1013. 2012.

AVELINO, Murilo Teixeira. **Diferenças entre norma material e norma processual:: Uma dicotomia enfraquecida**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4242, 11 fev. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31511>. Acesso em: 01 mar. 2024.

AYDIN-ÇAKIR, A. **Judicialization of Politics by Elected Politicians: The Theory of Strategic Litigation**. *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 3, 2014

BARKER, David C.; HANSEN, Susan B. **All things considered: Systematic cognitive processing and electoral decision-making**. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 2, p. 319-344, 2005.

BARONE, L. S. **Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional**. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Eaesp. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 4, n. 2, 5 maio 2016. Disponível em: [https://doi.org/10.5380/pr\\_eleitoral.v4i2.46610](https://doi.org/10.5380/pr_eleitoral.v4i2.46610). Acesso em: 7 jul. 2023.

BARROS, Ana Tereza Duarte e Nascimento, Pedro. **Ciência Política: uma proposta educativa: partidos políticos e eleições**. Campina Grande: Eduepb, 2024.

BASTOS, Nicholas Bruhns. **Governança eleitoral e competição política: uma análise exploratória sobre a atuação do TRE/SC nas eleições de 2014**. TCC: UFSC (2020).

BECKER, Gary, **The Economic Approach to Human Behavior**. Chicago Press: 1978.

BORBA, Felipe de Moraes. **A propaganda negativa: estratégia e voto nas eleições brasileiras. Rio de Janeiro, 2012.** Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/12402/2/Tese%20%20Felipe%20de%20Moraes%20Borba%20-%202012%20-%20Completo.pdf>. Acesso em: 20.12.2023.

BUKOVSKÁ, Barbora. **Perpetrando o bem: as conseqüências não desejadas da defesa dos direitos humanos. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos.** 2009. **Strategic Litigation. Political Research Quarterly**, Vol. 67, No. 3, 2014.

CARNEIRO, Leandro P. e ALMEIDA, Maria Hermínia T. (2008), **Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira**. *Dados*, vol. 51, no 2, pp. 403-432.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 127-139, 2004.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política.** *Análise Social*, v. 44, n. 191, p. 315-335, 2009.

CASTRO, Marcus Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.

CASTRO, Mônica Matta Machado de. **Sujeito e estrutura no comportamento eleitoral. Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 7-19, 1992.

CAVALCANTE, Pedro. **Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil.** *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 87-104, 2015.

CHEEMA, MOEEN H. **Disputas eleitorais' ou eleições disputadas? Revisão (não) judicial do processo eleitoral no Paquistão.** *Revisão Judicial das Eleições na Ásia*, editado por Po Jen Yap, cap. 5. Oxford.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** São Paulo: Malheiros, 2008. p. 9.

CALLEGARI-JACQUES, S. M. **Bioestatística: princípios e aplicações.** Artmed, 2007

CORREIA, João Carlos; FERREIRA, Gil Baptista; ESPÍRITO SANTO, Paula do. **Conceitos de comunicação política.** Covilhã: LabCom, 2010.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos.** Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DOŠEK, T., & FREIDENBERG, F. **La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas**

de **medición. *Politai*, 4(7)**, 161-178. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13903>. 2013

DOTAN, Y.; HOFNUNG, M. **Legal defeats—political wins: Why do elected representatives go to court? *Comparative political studies***, v. 38, n. 1, p. 75–103, 2005.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria econômica da democracia**. São Paulo EdUSP, 1999.

ERLICH, Aaron; KERR, Nicholas, PARK, Seawon. **Weaponizing post-election court challenges: Assessing losers’ motivations**. *Electoral Studies* 86102676. 2023

EZEH, Ugochukwu. **Julgamento eleitoral e o peticionamento dissimulado: uma análise explicativa**. Estudos Constitucionais, Volume 8 pelo Conselho de Regentes do Sistema da Universidade de Wisconsin, 2022.

FERRAZ, C.; FINAN, F. **Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil’s publicly released audits on electoral outcomes**. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

FIGUEIREDO, D.; PICÓN, R. **Integridade eleitoral em perspectiva comparada**. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, 7 jan. 2024.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. **Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r)**. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009

GALANTER, Marc. **Acesso à justiça em um mundo de capacidades em expansão**. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*. Porto Alegre: ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

GALANTER, Marc. **Why the haves come out ahead? Speculations on the limits of legal change**. *Law and Society Review*. v. 9. n. 1, 1974. p. 95-160. Republicação: *Law and Society*. Dartmouth, Aldershot: Cotterrell, 1994.

GARSON, G. David. (2009), **Statnotes: Topics in Multivariate Analysis**. Disponível em: <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>

GOMES, J. C. A. **Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social**. *Rev. Direito Práxis*, 2019,10(1): 389-423

GOMES, José. Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

KELLSTEDT, P. M., WHITTEN, G. D., & Tuch, S. A. **The fundamentals of social research**. Cambridge University Press, 2015.

KERBAUY, Maria. **Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 13, n. 53, p. 65-83, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44177/43062>. Acesso em: 11 mar. 2023.

KERR, N. & WAHMAN, M. (2019). **Electoral rulings and public trust in African courts and elections. Journal of Comparative Politics**. 53(2), 11-21, 2019.

KOTLER, P.; KOTLER, N. **Political Marketing - Generating effective candidates, campaigns and causes**. Londres, England: SAGE Publications, 1999.

LARSON, Ron; FARBER, Betsy. **Estatística aplicada. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2015.**

LAU, Richard R & SIGELMAN, Lee. **“Effectiveness Of Negative Political advertising”, In THURBER, J. A; NELSON, C. J. ; DULIO, D. A. “Crowded Airwaves : Campaign Advertising in Elections.”** Estados Unidos, Brookings Institution Press, 2000.

LINDEN, L. **Are incumbents really advantaged? The preference for non-incumbents in Indian national elections.** Unpublished paper, 2004.

LOPES, Ana Paula de Almeida. **Governança Eleitoral e Ativismo Judicial: Uma Análise Comparada sobre o Impacto de Decisões Judiciais nas Regras do Processo Eleitoral Brasileiro.** Dados, v. 62, n. 3, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019188>. Acesso em: 8 ago. 2023.

MAGALHAES, Leandro E Hirvonen, Salomo. **(2014). Incumbency Effects and Political Careers: Evidence from Brazil** APSA 2014 Annual Meeting Paper, 2014.

MAGALHÃES, Leandro. **Incumbency Effects in a Comparative Perspective: Evidence from Brazilian Mayoral Elections. Political Analysis**, 23(1): 113-126, 2015.

MARCHETTI, Vitor. **Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

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

MATHEUS. **Thiago Alexandre Melo. EFEITO COATTAIL NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS: a influência dos candidatos a prefeito na eleição do Legislativo.** Brasília, 2023.

MCCANN, MICHAEL. **Law and Social Movements. The Blackwell Companion to Law and Society**, Blackwell: 2004.

MENDES, Fabiano. **A litigância pelo Ministério Público sob a ótica da análise econômica.** Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2778/2/FabianoMendesDissertacao2020.pdf>. Acesso em: 30. Jan. 2024.

MIOT, Hélio Amante. **Correlação e associação em estudos clínicos e experimentais.** *Jornal Vascular Brasileiro*, v. 16, n. 3, p. 245-249, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jvb/a/YwjG3GsXpBfrZLQhFQG45Rb/?lang=pt>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MNOOKIN, Robert. **Bargaining with the devil: when to negotiate, when to fight.** New York: Simon & Schuster, 2010.

MOREIRA, E. L. S. **Racionalidade Limitada e Ruído na Tomada de Decisão: Uma Análise das Sentenças de Juízes Eleitorais.** Florianópolis, 2022.

MOREIRA, M. G. R. **Are Incumbents advantaged? Evidence from Brazilian municipalities using a quasi-experimental approach.** In: **Meeting of the Brazilian Econometric Society**, 34., 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: SBE, 2012

MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance: introduction.** *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, 2002. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512102023001001>. Acesso em: 12 de ago de 2024.

NEVES, Daniela; AVI DOS SANTOS, Sandra. **Governança eleitoral e o impacto para a comunicação política de campanhas brasileiras.** *Revista Agenda Política*, v. 06, n. 01, 30 abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.31990/agenda.2018.1.8>. Acesso em: 8 ago. 2023.

NKANSAH, Lydia Apori. **Dispute Resolution and Electoral Justice in Africa: The Way Forward.** *Africa Development*. Vol. 41 No. 2. 2016.

NORRIS, P. **Why Elections Fail.** Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781107280908, 2015.

NORRIS, Pippa, and MAX Grömping. 2019. **“Electoral Integrity Worldwide.” Electoral Integrity Project.** Disponível em: <https://www.electoralintegrityproject.com/the-year-in-elections-2019>. Acesso em: 20 dez. 2024.

NORRIS, Pippa. **A Virtuous Circle – Political Communications in Postindustrial Societies,** USA: Cambridge University Press, 2000.

NORRIS, Pippa. **Why Electoral Integrity Matters.** New York: Cambridge University Press, 2014.

NORRIS, Pippa; FRANK, Richard W e COMA, Ferran Martínez. **Advancing Electoral Integrity.** *Perspectives on Politics*. 2015;13(1):236-238. doi:10.1017/S153759271400382X. Oxford: Oxford University Press, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. **Teoria Democrática e Política Comparada**. Dados. v. 42. n. 4. Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, Vanessa E.; MADEIRA, Lígia M. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-193: um novo padrão decisório do STF?** Revista Brasileira de Ciência Política, 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?** DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 1-29, 2005.

OROZCO-HENRÍQUEZ, J. **Electoral Justice: The International IDEA Handbook**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assisntance, 2010.

OSORIO, L. M. **Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes**. Revista Direito e Práxis, v. 10, n. 1, p. 571–592, 2019.

PEIXOTO, V., Leal, J. G. R. P., MARQUES, L. M., & SOUZA, R. B. de. **REELEIÇÃO DE PREFEITOS E O ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 EM 2020**. In *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4236>. 2022.

PELLELA, E. **A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil**. In: RAMOS, A. de C. (org.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União. 2012.

PIAZZA, Maria Alice da Rocha. **Smells like team spirit? : A análise da gestão municipal para o voto retrospectivo nas eleições para presidente**. Dissertação. UFRGS: 2022.

POPKIN, S. **The reasoning voter: communication e persuasion in presidential campaigns**. Chicago: Chicago University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A. **Amas a incerteza e serás democrático**. Novos Estudos, n. 9, tradução de Roseli Martins Coelho, 1984.

RAVAGNANI, G. **Automação da advocacia, gestão de contencioso de massa e a atuação estratégica do grande litigante**. Revista de Processo. vol. 265/2017. 2017.

ROS, L. D. et al. **Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 89, p. 1–31, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree (2015). **Princípios Constitucionais Eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum.

SALGADO, ENEIDA DESIREE; NEVES, DANIELA. **O efeito reverso das mudanças da legislação da propaganda eleitoral: Um estudo sobre as leis eleitorais a partir de 1992**. *Analecta Política*, v. 10, n. 19, p. 117-139, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18566/apolit.v10n19.a06>. Acesso em: 8 ago. 2023.

SAMPAIO, Daniel. **Campanhas tradicionais ou modernas? Estratégias de gastos nas eleições municipais de 2016.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, 2020.

SAMUELS, D. J. **The Gubernatorial coattails effect: Federalism and congressional elections in Brazil.** *The Journal of politics*. Vol 62, 2000.

SCHEDLER, Andreas. **From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation.**” In *Mexico’s Democracy at Work*, edited by Russell Crandall, Guadalupe Paz, and Riordan Roett, 9-39. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers. 2005.

SCHEDLER, Andreas. **The nested game of democratization by elections.** *International Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 103-122, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio: Zahar. 1984.

SILVA, F. L. M.; VASSELAI, F.; LUCCA-SILVEIRA, M. P.; MAGALHÃES, R. N.; SIMONI Jr., S. **Programa Bolsa--Família e a performance eleitoral dos incumbentes municipais.** In: *Seminário Discente da Pós--Graduação em Ciência Política da USP, 3.*, 2013, São Paulo. Anais. São Paulo: USP, 2013.

SILVA, J. M. **Depois da “judicialização”:** um mapa bibliográfico do Supremo. *Revista de Sociologia e Política*, 2022.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** *Perspec.* São Paulo, v.18. 2004.

STEIBEL, F. **Feios, sujos e malvados: políticos, juízes e a campanha eleitoral de 2002 na TV.** Rio de Janeiro: E-paper, 2007.

STEIBEL, F. **Campanha negativa: construindo o objeto de estudo. contemporânea,** número 05, 2005

TAROUCO, Gabriela. **Brazilian 2022 general elections: process, results, and implications.** *Rev. Urug. Cienc. Polít.* [online]. 2023, vol.32, n.1. pp.153-168. Disponível em: Epub 01-Jun-2023. ISSN 0797-9789. 2023.

TAROUCO, GABRIELA. **Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação.** Disponível em: [https://www.kas.de/documents/265553/265602/7\\_file\\_storage\\_file\\_13781\\_5.pdf/caf324cd-28e0-e8f2-a7e9-5f3828ad48f6](https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_13781_5.pdf/caf324cd-28e0-e8f2-a7e9-5f3828ad48f6). Acesso em: 8 ago. 2023.

TAYLOR, Matthew M. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil.** Stanford: Stanford University Press, 2008.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. **Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política.** Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

TESSEROLI, R. **Da pré-moderna à algorítmica: as características evolutivas das campanhas eleitorais.** Almanaque de Ciência Política, Vitória, vol. 6, n. 1, pp. 01-15, 2022.

TESSEROLI, R. G.; PANKE, L. **Da comunicação política ao marketing eleitoral: reflexões sobre estratégias e ferramentas de campanha.** Triade, Sorocaba, SP, v. 9, n. 21, p. 94- 122, agosto 2021.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge. Como Tomar Melhores Decisões Sobre Saúde, Dinheiro e Felicidade.** 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TITIUNIK, R. **Incumbency advantage in Brazil: evidence from municipal mayor elections. Working Paper.** Disponível em: [http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titiunik\\_IABrazil.pdf](http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titiunik_IABrazil.pdf). 2011.

UPPAL, Y. **The disadvantaged incumbents: estimating incumbency effects in Indian state legislatures.** Public Choice, v. 138, n. 1-2, p. 9-27, 2009.

VENTURA, T. **Do mayors matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil, electoral studies,** v.69, April, 2020.

VERNER, A. F. **Quem se elege prefeito nas capitais brasileiras?: Condicionantes do sucesso eleitoral dos(as) vitoriosos(as) em 2020.** Agenda Política, 11(1), 126–153. <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.1.6>. 2023.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** Revista Processo. 2018.

WILSON, Bruce; CORDERO, Juan Carlos Rodríguez. **Legal opportunity structures and social movements: the effects of institutional change on Costa Rican politics.** Comparative Political Studies, v. 39, n. 3, p. 325 -351, abr. 200