PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Júnior

Poder Judiciário e Competição Política no Brasil:
uma Análise das Decisões do TSE e do STF
sobre as Regras Eleitorais

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: POLÍTICA

SÃO PAULO

2008

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Júnior

Poder Judiciário e Competição Política no Brasil:
uma Análise das Decisões do TSE e do STF
sobre as Regras Eleitorais

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: POLÍTICA

Tese apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais: Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Prof. Doutor Cláudio Gonçalves Couto.

SÃO PAULO

2008

BANCA EXAMINADORA

_____

_____

_____

_____

_____

AGRADECIMENTOS

Quanto mais avançamos no tempo, mais difícil fica definir o elenco dos que contribuíram com o desenvolvimento de sua vida pessoal e profissional. Lembrar dos familiares já seria uma tarefa hercúlea: pai, mãe, sobrinhos, irmãs e por aí vai. Lembrar dos amigos que resistiram ao tempo não seria tarefa fácil. Agora, imagine lembrar-se de todos aqueles que deixaram alguma contribuição para o que nos tornamos. Não tenho fôlego para ir tão fundo.

Foi pensando assim que decidi agradecer a todos de forma bem geral. Faço isso com a certeza de que cada um que mereceria um agradecimento especial poderá identificar o quanto de mim só pôde se realizar pelas idéias, paixões, crises e superficialidades que trocamos e ainda trocaremos com intensidade.

Lugar especial reservo mesmo para minha esposa, Giovana. Ela mais do que merece. Aturou todas as sandices que afetam aqueles que se atrevem a realizar trabalhos acadêmicos. O seu afeto garantiu um combustível essencial para que eu pudesse acabar com esse trabalho, e não o contrário.

Agradeço também aos professores Cláudio Couto, meu orientador, que com sua amizade e habilidades acadêmicas acabou por me convencer de que o complicado é sempre muito mais fácil do que parece, e ao professor Rogério Arantes, um incansável colaborador para minha formação.

Por fim, agradeço aos sérios profissionais do TSE, sempre solícitos e educados, e à Capes, pois somente com seu financiamento foi possível desenvolver essa pesquisa.

Para Giovana e por nós,
que ainda somos dois.

RESUMO

Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Júnior

Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais

Desde 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) vêm interpretando a legislação eleitoral com um perfil mais arrojado. Essas interpretações produziram alterações profundas nas regras da competição político-partidária.

Este trabalho parte do pressuposto de que está em curso uma judicialização da competição político-partidária no Brasil. A partir desse ponto, o estudo avança sobre três questões: 1) o que a torna possível, 2) por que ela ocorre e 3) qual é o seu objetivo.

Para avançar sobre essas questões, primeiramente definimos o modelo de governança eleitoral adotado no país. Feito isso, investigamos cinco casos emblemáticos para o debate: verticalização das coligações, número de vereadores, cláusula de desempenho, fundo partidário e fidelidade partidária.

Ao final, comprovaremos que a judicialização da competição política foi possível devido ao modelo de governança eleitoral adotado, ocorreu mais por uma disposição do Judiciário do que por possíveis deficiências do Legislativo e foi orientada por princípios mais republicanos do que democráticos por parte dos ministros do TSE e do STF.

Palavras-chave: governança eleitoral, eleições, judicialização da política, relação Legislativo-Judiciário, reforma política.

ABSTRACT

Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Júnior

The Judicial Branch and politics in Brazil: the decisions of TSE and STF on electoral rules

Since 2002, the Supreme Electoral Tribunal (TSE) and the Federal Supreme Court (STF) have been making decisions on electoral rules by adopting a more aggressive stance.

This study is based on the fact that the judicialization of elections is already an ongoing process. Due to this process, three matters are analyzed: 1) which institutional framework let the judicialization become a reality? 2) why the judicialization occurs? 3) what is its objective?

Firstly, in order to answer these questions, the electoral model in Brazil has been defined. Afterwards, five expressive debate cases are investigated: the uniformity of party coalitions at state and federal levels, the number of city councilmen, thresholds for party representation, party funding and loyalty.

In conclusion, it is proven that the judicialization took place as a result of the adopted electoral governance model. This process occurred rather because of judicial branch's attitude than because of eventual short comings of the legislative branch. And the whole judicialization was guided by mostly republican principles than by democratic ones.

Key-words: electoral governance, elections, judicialization of politics, legislative-judiciary relation, political reforms.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **12**

CAPÍTULO 1: GOVERNANÇA ELEITORAL **21**

INTRODUÇÃO 22
MODELOS COMPARADOS 26
O MODELO DE GOVERNANÇA BRASILEIRO 37

CAPÍTULO 2: VERTICALIZAÇÃO **48**

INTRODUÇÃO: HISTÓRICO E CONTEXTO DA PROVOCAÇÃO 49
O DEBATE JUDICIAL 58
O IMPACTO DA DECISÃO E A REAÇÃO LEGISLATIVA 68
CONCLUSÃO 82

CAPÍTULO 3: CÂMARAS MUNICIPAIS **86**

INTRODUÇÃO: HISTÓRICO E CONTEXTO DA PROVOCAÇÃO 87
O DEBATE JUDICIAL 94
O IMPACTO DA DECISÃO E A REAÇÃO LEGISLATIVA 99
CONCLUSÃO 102

CAPÍTULO 4: CLÁUSULA DE DESEMPENHO **107**

INTRODUÇÃO: HISTÓRICO E CONTEXTO DA PROVOCAÇÃO 108
O DEBATE JUDICIAL 133
O IMPACTO DA DECISÃO E A REAÇÃO LEGISLATIVA 143
CONCLUSÃO 143

CAPÍTULO 5: FUNDO PARTIDÁRIO **147**

INTRODUÇÃO: HISTÓRICO E CONTEXTO DA PROVOCAÇÃO 148
O DEBATE JUDICIAL 150
O IMPACTO DA DECISÃO E A REAÇÃO LEGISLATIVA 153
CONCLUSÃO 155

CAPÍTULO 6: FIDELIDADE PARTIDÁRIA **159**

INTRODUÇÃO: HISTÓRICO E CONTEXTO DA PROVOCAÇÃO 160
O DEBATE JUDICIAL 176
O IMPACTO DA DECISÃO E A REAÇÃO LEGISLATIVA 187
CONCLUSÃO 196

CONCLUSÃO **201**

BIBLIOGRAFIA **216**

ANEXO A **223**

ANEXO B **230**

Lista de tabelas, quadros e gráficos:

QUADRO 1.1: DIFERENTES NÍVEIS DA GOVERNANÇA ELEITORAL: 24

TABELA 1.1: MODELOS DE OES ADOTADOS EM 93 DEMOCRACIAS QUANTO A SUA NATUREZA: 28

TABELA 1.2: 112 OES EM PAÍSES DEMOCRÁTICOS SEGUNDO A NATUREZA E O PERFIL: 30

QUADRO 1.2: MODELOS DE OES DENTRE OS PAÍSES LATINO-AMERICANOS. 32

QUADRO 1.3: INSTITUIÇÕES QUE PARTICIPAM DA INDICAÇÃO E/OU DA SELEÇÃO DOS MEMBROS DO OE DE SEU PAÍS.....35

QUADRO 1.4: ORGANOGRAMA DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA:.....40

GRÁFICO 1.1: EVOLUÇÃO PROCESSUAL NO TSE: 1989 A 2006. 44

TABELA 2.1: ALIANÇAS PARA AS ELEIÇÕES DE GOVERNADOR EM RELAÇÃO ÀS COLIGAÇÕES PARA PRESIDENTE NAS ELEIÇÕES DE 1994. 54

TABELA 2.2: ALIANÇAS PARA GOVERNADOR DE ESTADO EM RELAÇÃO ÀS ALIANÇAS PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA NAS ELEIÇÕES DE 1998.....57

GRÁFICO 2.1: NÍVEL DE CONGRUÊNCIA ENTRE AS COLIGAÇÕES ESTADUAIS E NACIONAIS NAS ELEIÇÕES DE 1994 E 1998[1]. 67

GRÁFICO 2.2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PARTIDOS DISPUTANDO AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS, DISPUTANDO EXCLUSIVAMENTE AS ELEIÇÕES ESTADUAIS E OS QUE CONQUISTARAM REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 80

QUADRO 2.1: EVOLUÇÃO RESUMIDA DA LEGISLAÇÃO E DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE AS REGRAS DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS. 84

TABELA 3.1: COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS PARA O ANO DE 2005:.....89

TABELA 3.2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL, 1980 – 2004:.....90

TABELA 3.3: DIFERENÇA ENTRE O NÚMERO DE VEREADORES EM 2000 E 2004.....98

QUADRO 3.1: EVOLUÇÃO RESUMIDA DA LEGISLAÇÃO E DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE AS REGRAS DO NÚMERO DE VEREADORES. 104

TABELA 4.1: RESULTADO DAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1950 E 1962 – VOTOS RECEBIDOS E NÚMERO DE CADEIRAS CONQUISTADAS: 110

TABELA 4.2: RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1982 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS – VOTOS RECEBIDOS (%) E NÚMERO DE CADEIRAS CONQUISTADAS (%): 115

TABELA 4.3: RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1986 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS – VOTOS RECEBIDOS (%) E NÚMERO DE CADEIRAS CONQUISTADAS (%): 118

TABELA 4.4: RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1990 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS – VOTOS RECEBIDOS (%) E NÚMERO DE CADEIRAS CONQUISTADAS (%): 120

TABELA 4.5: NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS EM 36 DEMOCRACIAS. Nº DE ELEIÇÕES, ÍNDICES MAIS ALTOS, MAIS BAIXOS E MÉDIA: 124

GRÁFICO 4.1: EVOLUÇÃO DO NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS NO BRASIL: 1945 A 2006. . 125

TABELA 4.6: RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 2006 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS – VOTOS RECEBIDOS (%) E NÚMERO DE CADEIRAS CONQUISTADAS (%) E DESEMPENHO EM RELAÇÃO AO QUOCIENTE E À CLÁUSULA DE DESEMPENHO: 135

QUADRO 4.1: EVOLUÇÃO RESUMIDA DA LEGISLAÇÃO E DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE AS REGRAS DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO. 145

TABELA 5.1: DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO: PARCELA MENSAL 155

QUADRO 5.1: EVOLUÇÃO RESUMIDA DA LEGISLAÇÃO E DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE AS REGRAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. 157

TABELA 6.1: MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA DE 1983 A 2007. 162

GRÁFICO 6.1: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS DE PT, PTB E PL ENTRE O RESULTADO ELEITORAL DE 2002 E JUNHO DE 2006. 168

GRÁFICO 6.2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS FEDERAIS DO PSDB E DO PFL ENTRE O RESULTADO ELEITORAL DE 2002 E JUNHO DE 2006. 169

TABELA 6.2: COLIGAÇÕES ELEITORAIS E COALIZÕES DE GOVERNO, RESULTADO DAS URNAS E O APOIO PARLAMENTAR NA CÂMARA (DE COLLOR A LULA). 171

TABELA 6.3: MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA ENTRE AS ELEIÇÕES DE 2006 E MARÇO DE 2007[1]...175

TABELA 6.4: PARCIAL DOS PROCESSOS RECEBIDOS PELOS TREs ATÉ 30/11/07 POR PARTIDO IMPETRANTE: 187

TABELA 6.5: PROCESSOS DISTRIBUÍDOS NOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS REFERENTES À FIDELIDADE PARTIDÁRIA..... 189

TABELA 6.6: PROCESSOS DISTRIBUÍDOS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL REFERENTES À FIDELIDADE PARTIDÁRIA. 191

QUADRO 6.1: EVOLUÇÃO RESUMIDA DA LEGISLAÇÃO E DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE AS REGRAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. 198

Lista de siglas e abreviaturas

Adin: Ação Direta de Inconstitucionalidade.
Aesp: Assessoria Especial da Presidência (TSE).
AI: Ato Institucional.
Arena: Aliança Renovadora Nacional.
CCJ: Comissão de Constituição e Justiça.
CF: Constituição Federal.
CTA: Consulta (TSE).
DEM: Democratas.
EC: Emenda Constitucional.
MDB: Movimento Democrático Brasileiro.
MS: Mandado de Segurança.
MTR: Movimento Trabalhista Renovador.
OE: Organismo Eleitoral.
PAN: Partido dos Aposentados da Nação.
PCB: Partido Comunista Brasileiro.
PCdoB: Partido Comunista do Brasil.
PCO: Partido da Causa Operária.
PDC: Partido Democrata Cristão.
PDS: Partido Democrático Social.
PDT: Partido Democrático Trabalhista.
PEC: Projeto de Emenda Constitucional.
PFL: Partido da Frente Liberal.
PGT: Partido Geral dos Trabalhadores.
PHS: Partido Humanista da Solidariedade.
PL: Partido Liberal.
PLC: Projeto de Lei Complementar.
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PMN: Partido da Mobilização Nacional.
POT: Partido Orientador Trabalhista.
PP: Partido Progressista.
PPB: Partido Progressista Brasileiro.
PPR: Partido Progressista Reformador.
PPS: Partido Popular Socialista.
PPS: Partido Popular Socialista.
PR: Partido Republicano.
PR: Partido da República.
PRB: Partido Ruralista Brasileiro (em atividade nas eleições de 1950).
PRB: Partido Republicano Brasileiro (em atividade a partir de agosto de 2005).
PRD: Partido Republicano Democrático.

PRN: Partido da Reconstrução Nacional.
Prona: Partido da Reedificação da Ordem Nacional.
PRP: Partido da Representação Popular.
PRProg: Partido Republicano Progressista.
PRT: Partido Reformador Trabalhista.
PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro.
PSB: Partido Socialista Brasileiro.
PSC: Partido Social Cristão.
PSD: Partido Social Democrático.
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.
PSDC: Partido Social Democrata Cristão.
PSDC: Partido Social Democrata Cristão.
PSL: Partido Social Liberal.
PSN: Partido da Solidariedade Nacional.
PSOL: Partido Socialismo e Liberdade.
PSP: Partido Social Progressista.
PST: Partido Social Trabalhista.
PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados.
PT: Partido dos Trabalhadores.
PTB: Partido Trabalhista Brasileiro.
PTC: Partido Trabalhista Cristão.
PTdoB: Partido Trabalhista do Brasil.
PTN: Partido Trabalhista Nacional.
PV: Partido Verde.
RE: Recurso Especial Eleitoral.
RES: Resolução (TSE).
STF: Supremo Tribunal Federal.
TRE: Tribunal Regional Eleitoral.
TSE: Tribunal Superior Eleitoral.
UDN: União Democrática Nacional.

INTRODUÇÃO

Os estudos acerca do avanço das decisões judiciais sobre as relações políticas e da política sobre as decisões judiciais são crescentes na literatura brasileira. Isso não significa que sejam suficientes.

Há ainda um amplo campo a ser explorado no relacionamento do terceiro poder com o Legislativo e com o Executivo. A literatura norte-americana vem há algumas décadas se dedicando a esses estudos. Recentemente, os estudos se voltaram para o impacto das decisões da Suprema Corte nas disputas político-partidárias. Esses estudos nasceram embalados pela decisão dos juízes americanos no caso que definiu a vitória de George W. Bush em 2000 sobre o seu concorrente à Presidência, Al Gore.

Entretanto, já havia um largo campo de pesquisa que se debruçava sobre vários aspectos desse problema, desde os elementos que influenciam a formação da decisão do juiz até o impacto do Judiciário sobre as relações sociais.

No Brasil, a partir da década de 1990, os estudos sobre o Judiciário ganharam fôlego, mas ainda há um vasto campo a ser explorado nessa temática. A justiça eleitoral é um exemplo.

Sua atuação, desde a década de 1930, é fundamental para o jogo competitivo. Após a nossa redemocratização, materializada na Constituição de 1988, esse papel ganhou ainda maior destaque. Entretanto, tanto na ciência política

como nas ciências jurídicas os estudos sobre suas decisões e perfil institucional são escassos.

O interessante é que, desde um conceito minimalista de democracia, as eleições são determinantes para a vida democrática e, mesmo assim, o método utilizado para organizarmos e gerenciarmos as eleições no Brasil tem passado despercebido pela literatura política. O que pode explicar essa ausência é a relativa estabilidade de nossa justiça eleitoral e a baixa desconfiança em relação aos resultados eleitorais.

Desde a retomada de eleições amplas no país em 1989, notícias que colocavam sob suspeita o resultado eleitoral foram raras. Ao contrário, nossa justiça eleitoral ganhou visibilidade pela modernização do processo eleitoral, com o desenvolvimento do voto eletrônico, o que conferiu maiores garantias ao sigilo do voto e confiabilidade nos resultados. Daí a eficiência de nosso modelo ter se transformado em uma marca pouco questionável.

Na ciência jurídica, o tratamento que recebe a justiça eleitoral é quase sempre dogmático. A conseqüência é que a exposição das peculiaridades processuais ganha maior destaque do que uma análise do papel que esse ramo da justiça cumpre em nossa democracia. Uma das poucas exceções é o trabalho de Noleto (no prelo). O autor analisa algumas decisões do TSE, debatendo sua criatividade e revelando como ali se dá produção normativa e não apenas interpretação das normas.

Na ciência política, três trabalhos se destacam. O primeiro é o de Sadek (1995), em que há uma tentativa de construção histórica do TSE e uma análise comparada da justiça eleitoral em outras democracias. Seu trabalho avança sobre alguns casos de destaque e ressalta a importância da justiça eleitoral para a condução de nossa redemocratização.

Os outros dois são de Taylor (2006a e 2008). O trabalho de 2006 colocou a justiça eleitoral novamente em evidência pela necessidade de acompanhar sua evolução e seu papel nas reformas político-eleitorais debatidas há tempos no parlamento. Já o trabalho de 2008 destacou seu papel no *accountability*, principalmente sobre o tema do financiamento de campanhas eleitorais.

O presente trabalho tem a pretensão de contribuir para preencher essa lacuna. Partimos do pressuposto de que a competição político-partidária recente está marcada pela judicialização. Se quase não há polêmica em relação à confiabilidade dos resultados eleitorais, não podemos dizer o mesmo sobre algumas decisões recentes da justiça eleitoral.

Desde 2002, o TSE, órgão máximo de nossa justiça eleitoral, tem interpretado as normas do jogo competitivo de maneira inovadora, alterando-as substanciosamente. Algumas dessas decisões foram alvo de críticas. A principal é a que o tribunal teria ultrapassado suas prerrogativas avançando sobre a atividade legiferante, prerrogativa exclusiva do parlamento. O que caracterizava a judicialização da competição político-partidária.

Partimos do pressuposto da judicialização da competição político-partidária por dois motivos: primeiro porque nosso modelo de governança eleitoral[1] é ele próprio judicializado e, segundo, porque de fato algumas decisões recentes da justiça eleitoral impactaram as regras do jogo competitivo.

O debate sobre a judicialização da política no Brasil tem se desenvolvido por alguns caminhos distintos.

De um lado, há uma série de trabalhos que argumentam que o crescente protagonismo das instituições judiciais na garantia dos direitos para indivíduos e agrupamentos coletivos deslocaria parte do conflito político para o interior das Cortes (Arantes, 1997, 2002, 2005; Vianna, 1999; Arantes e Kerche, 1999; Ferraz, 2004; Taylor 2006, 2007).

Arantes (2002, 2005) argumenta que o novo papel das instituições judiciárias seria decorrente de uma reconstrução institucional endógena, especialmente do Ministério Público, com um diagnóstico que tem como base a incapacidade da sociedade civil de se organizar espontaneamente, bem como na incapacidade dos mecanismos representativos de garantirem os direitos individuais e coletivos na sociedade. Nesse sentido, haveria um deslocamento do lócus de conquista de direitos dos canais político-partidários para a arena judicial.

Em contrapartida, para Vianna (1999) o processo de judicialização da política seria expressão da complementaridade da democracia participativa, ainda que organizada pelas instituições judiciais e os mecanismos clássicos da representação. Nesse sentido, o processo de democratização seria aprofundado através da combinação dos princípios plebiscitários e funcional à salvaguarda dos direitos dos diferentes grupos sociais.

Outros, porém, argumentam que, a despeito da crescente demanda, o Judiciário toma decisões de forma a respeitar a vontade majoritária, isto é, não haveria diferença de preferência entre os atores no que diz respeito às políticas públicas, o que descaracterizaria a existência da judicialização da política no Brasil

[1] O conceito de governança eleitoral e o nosso modelo judicializado serão desenvolvidos no capítulo 1.

(Castro, 1997; Carvalho e Oliveira, 2002; Carvalho, 2004; Oliveira, 2005; Koerner, 2005).

O argumento negativo sobre o processo de judicialização da política no caso brasileiro está apoiado no conceito empregado por Tate e Vallinder (1995). Na visão dos autores, judicialização do conflito político ocorreria somente quando houvesse uma diversidade de preferências no que diz respeito ao desenho das políticas públicas, isto é, ao resultado final do processo. Essa é a motivação analítica para a escolha do STF como objeto primordial dessa literatura.

Essa definição de judicialização está informada pelo conceito de poder da metodologia pluralista[2]. A idéia é que os desenhos de pesquisa deveriam focar-se em questões com conflito explícito entre preferências, tendo como foco o resultado final do processo decisório sobre políticas públicas. Assim, só comprovaríamos a invasão do espaço da política pelo direito se pudéssemos mensurar alterações no desenho das políticas.

Não há espaço para identificar relações de poder entre as instituições representativas e judiciárias durante o processo político, isto é, no seu aspecto procedimental. As palavras de Tate expressam a associação entre esse conceito de judicialização e o método pluralista:

> "Em condições favoráveis, a judicialização se desenvolve somente quando os juízes decidem (1) participar no processo de decisão que poderia ser de responsabilidade da sábia ou tola vontade de outras instituições e (2) substituir as soluções políticas dessas outras instituições.[...] Mas "a judicialização da política" **implica em um papel mais positivo** do que aquele presente na "não decisão" judicial" (Tate, 1995: 33, grifo nosso).

A questão da "não decisão", criticada nessa definição, revela o debate aberto com o conceito de "segunda face do poder", desenvolvido por Bachrach e Baratz (1962).

Segundo esses autores, ao identificar apenas os resultados finais da decisão política, os pluralistas estariam ignorando que existem valores nos procedimentos, instituições que limitam as escolhas e preferências dos atores e que, portanto,

[2] Sobre a metodologia pluralista e o debate com a teoria elitista ver Miguel (2003).

afetam a decisão final. Trata-se da discussão sobre os efeitos do poder de agenda na relação entre atores políticos.

Essa etapa do processo político seria fundamental para entender o resultado final. A idéia é que relevantes batalhas políticas não precisam necessariamente ocorrer no momento do processo decisório. O resultado final de um processo pode refletir disputas políticas não necessariamente em pontos substantivos do *issue* em questão, mas desse viés presente nas regras que regulam a atividade política.

A perspectiva de centrar-se no resultado final da decisão política, desconsiderando a questão do poder de agenda dos atores políticos, é o pano de fundo do diagnóstico da literatura que desconsidera a ocorrência da judicialização da política no Brasil.

Castro (1997) argumenta que o STF não tem exercido seu papel de guardião dos direitos individuais em contraposição às iniciativas governamentais. O argumento é que o STF tem julgado em favor do governo e não dos atores privados, com exceção das políticas tributárias.

Nessa mesma linha de argumentação, Koerner (2005) afirma que há no papel do Judiciário um certo descompasso entre as preocupações do constituinte e o "novo" contexto econômico e político na qual está inserida a Constituição de 1988. Dessa forma, a construção de um regime jurisprudencial do STF, no que diz respeito ao controle de constitucionalidade, deu-se em sentido de preservação e interpretação do seu aspecto procedimental, isto é, limitando-se à análise formal dos requerimentos de constitucionalidade e evitando alterar a vontade majoritária na definição do desenho do ordenamento estatal que estaria sendo proposto com a "onda" de alterações constitucionais.

Carvalho (2004) argumenta que a simples explosão de processos contestando a atividade normativa governamental, conforme constatação de Vianna (1999), seria insuficiente para caracterizar o quadro brasileiro como um sistema em que o Judiciário de fato controla os outros poderes. A despeito das condições para o processo de intervenção do direito na política estarem presentes, não haveria no caso brasileiro disposição dos juizes em intervirem no processo de produção de políticas públicas. Essa falta de "ímpeto" intervencionista estaria expressa nas baixas taxas de resposta do STF aos questionamentos de atores sociais e políticos relativos à constitucionalidade das leis.

O conceito de "ciclo da judicialização da política" (Oliveira, 2005) expressa com clareza a importância do processo decisório final como momento essencial no debate entre política e direito. Esse ciclo seria composto por três etapas. A primeira

diz respeito ao aumento exponencial do acionamento das instituições judiciais – politização da justiça. A segunda etapa corresponde ao julgamento de liminares e, por fim, o julgamento do mérito da ação (Ibidem, p. 560). A conclusão da autora é que os membros do Judiciário brasileiro não apresentaram "preferência judicial por políticas públicas", ao menos no caso por ela estudado, das privatizações durante o governo FHC.

Esse foco no resultado do processo político e no controle da vontade da maioria é que explicaria a atenção dada pela literatura nacional ao STF como órgão central no desenvolvimento das pesquisas nessa área.

Buscamos aqui oferecer um foco distinto para a discussão da relação entre direito e política. A proposta é discutir a judicialização no que diz respeito à *definição das regras* da competição político-eleitoral e não à *formulação de políticas públicas*.

Nosso entendimento acerca da influência do direito na dinâmica dos sistemas políticos supõe uma noção mais ampla sobre o lócus e momento em que ocorre a interferência do Poder Judiciário no funcionamento das democracias contemporâneas. Em outros termos, argumentamos que a judicialização da política não ocorre necessariamente no resultado final do processo, mas a judicialização da política pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas (Ferejohn, 2002). E por esse motivo é que partimos do pressuposto de que há uma judicialização da competição político-partidária no Brasil.

Nosso suposto é que, além das implicações substantivas no desenho das políticas públicas e da garantia dos direitos individuais controlando possíveis abusos da vontade majoritária, a influência das instituições judiciais pode ser sentida nos procedimentos relativos à própria competição política. Nas palavras de Ferejohn:

> "Podemos distinguir pelo menos três formas pelas quais as cortes podem exercer novos e importantes papéis relativos às legislaturas. Primeiro, as cortes podem limitar e regular o exercício da autoridade parlamentar impondo limites substantivos no poder das instituições legislativas. Segundo, as cortes têm cada vez mais se tornado espaço para decisão de políticas. Terceiro, **as Cortes têm cada vez mais regulado a conduta da atividade política** – seja praticada nas legislaturas, agências ou no eleitorado – construindo padrões de

> conduta aceitáveis para grupos de interesse, partidos políticos e representantes eleitos ou indicados" (Ferejohn, 2002: 41, grifo nosso).

E é seguindo a sugestão do autor que nossa análise irá se debruçar sobre os efeitos de cinco decisões do TSE que indiscutivelmente alteraram as regras que regulam a competição político-partidária. São elas: verticalização das coligações partidárias, definição do número de vereadores, inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, redefinição do fundo partidário e estabelecimento da fidelidade partidária.

Tendo a premissa da judicialização da competição político-partidária como ponto de partida da pesquisa, colocam-se três questões distintas: 1) investigar o que a tornou possível, 2) entender por que ela ocorreu e 3) conhecer sua orientação, caso haja alguma.

Para isso o trabalho está organizado da seguinte forma:

No primeiro capítulo trabalharemos com a questão da governança eleitoral. O objetivo é lançar luz sobre uma discussão recente na literatura comparada e quase inexistente na literatura nacional. Outro foco do capítulo é mostrar como o modelo que adotamos judicializou nossa governança, podendo explicar o que tornou possível a judicialização do jogo competitivo.

Nos capítulos seguintes, do 2 ao 6, analisaremos cinco casos emblemáticos para acompanharmos o impacto das decisões judiciais sobre a competição político-partidária.

No capítulo 2 trataremos da questão da verticalização. Em 2002, o TSE decidiu que as alianças estaduais deveriam ser congruentes com as alianças formadas nacionalmente. O objetivo da Corte era fortalecer os partidos políticos, afastando-os dos interesses regionais e nacionalizar suas plataformas.

No capítulo 3, a análise passará por uma decisão do STF sobre o número de vereadores de uma cidade do interior paulista. O Supremo entendeu que, para conter abusos dos legisladores municipais, a autonomia para definirem o tamanho de suas casas legislativas deveria ser limitada e estabeleceu novos critérios. Como a decisão só valeria para o caso concreto, o TSE editou uma resolução transformando a interpretação em regra para todos os municípios brasileiros.

Os capítulos 4 e 5 tratam de uma mesma decisão e de um mesmo tema. Em 2006, o STF entendeu que a cláusula de desempenho era inconstitucional por ferir o princípio do multipartidarismo. Por causa dessa decisão, o TSE editou uma

resolução definindo novas regras para a distribuição dos fundos partidários. O contexto da decisão estava impactado pela "crise do mensalão" que marcou o primeiro mandato do governo Lula.

E é nesse contexto que as decisões do STF e do TSE se orientam para privilegiar os partidos menores e conter a força dos partidos maiores. Suas decisões são quase pedagógicas para os grandes partidos que, segundo entendeu-se, eram os responsáveis pelas bases pouco lícitas em que nossa competição político-partidária vinha se desenvolvendo.

O último capítulo trata da questão da fidelidade partidária. Em 2007, o TSE, em resposta a uma consulta, entendeu que os mandatos obtidos nas urnas pertenceriam aos partidos e não aos eleitos. Dessa maneira, a corte eleitoral abriu caminho para que os partidos reivindicassem a vaga perdida com aqueles que deixavam o partido ao longo do mandato.

Esses capítulos desenvolvem-se em uma estrutura idêntica. Primeiro traçaremos um histórico do tema em debate para compreendermos o contexto em que ele chegou ao Judiciário. O segundo passo será analisar os caminhos tomados pelo debate judicial. A seguir, avaliaremos o impacto que as decisões produziram sobre o universo político e quais foram as reações de alguns atores.

Na conclusão de cada um deles tentaremos avançar sobre as questões do porquê de a judicialização ter ocorrido em cada caso e quais foram os princípios orientadores do Judiciário ao avançar sobre as regras do jogo competitivo.

Sobre o porquê da judicialização ter ocorrido, discutiremos se o avanço do Judiciário se deu por uma suposta ineficácia do Legislativo, que, ao não tratar das regras eleitorais ou deixar margem para interpretações dúbias, manteve em aberto um espaço para a ação do Judiciário. Ou se esse avanço pode ser entendido pela disposição do Judiciário, em especial o STF e o TSE, em diagnosticar e corrigir os defeitos identificados por eles próprios na competição político-partidária.

Sobre a questão dos princípios orientadores tentaremos identificar um padrão interpretativo nessas decisões a partir de duas tendências: restritiva ou liberalizante. Por tendência restritiva supomos uma orientação que objetiva minimizar os efeitos de uma fragmentação política, seja reduzindo as oportunidades das minorias políticas frearem as decisões majoritárias, seja criando condições para que as maiorias políticas detenham o poder decisório.

Por tendência liberalizante, ao contrário, supomos uma orientação que objetiva maximizar o pluralismo político, seja reduzindo as oportunidades das

maiorias controlarem o poder decisório, seja criando condições para que as minorias freiem as decisões majoritárias.

Com esse trabalho pretende-se, assim, suprir uma importante lacuna em nossa literatura que é a da atuação da justiça eleitoral. O papel desse segmento Judiciário na consolidação de nossa democracia é inegavelmente importante e ativo. Nossa literatura, porém, tanto política como jurídica, tem dado pouca atenção a suas ações.

CAPÍTULO 1:

GOVERNANÇA ELEITORAL

Introdução

Os estudos sobre governança eleitoral são recentes na literatura política comparada. O *electoral governance* ganhou destaque a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais das democracias nascidas da terceira onda democrática (Huntington, 1994). A preocupação básica nesses novos regimes era garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e, principalmente, aceitos pelos competidores políticos.

Na literatura norte-americana, após a decisão da Corte Suprema que definiu o resultado das eleições presidenciais de 2000[3], a forma de administrar as eleições tornou-se um tema em destaque. Mesmo se tratando de uma democracia consolidada, a credibilidade dos resultados das eleições foi colocada sob suspeita. Para alguns autores (Mozaffar e Schedler, 2002; Pastor, 2004), grande parte dos questionamentos decorria do modelo de governança eleitoral adotado no país.

Essa recente literatura argumenta que a governança eleitoral – entendida como o conjunto de regras e instituições que definem a competição político-eleitoral – foi uma variável negligenciada nos estudos sobre transição e consolidação democrática em função de um predomínio do foco nas questões normativas, como os sistemas de governo e as fórmulas eleitorais adotados (Elklit e Reynolds, 2000; Mozaffar e Schedler, 2002).

Para Pastor (1999), a literatura política que se dedica aos estudos dos sistemas eleitorais freqüentemente é conduzida pelos problemas dos "4-Ps": "*politics, parties, polling and the proportional*" (competição política, partidos, voto e proporcionalidade). O autor ainda lembra que, mesmo em estudos comparados mais amplos sobre o perfil dos regimes democráticos, a questão da governança eleitoral foi negligenciada, como no caso do estudo de Lijphart (2003).

---

[3] A polêmica nas eleições presidenciais de 2000 foi a seguinte: o sistema eleitoral norte-americano segue a regra do colégio eleitoral, ou seja, o vencedor é aquele que obtém o maior número de delegados no colégio eleitoral, e não aquele que recebe o maior número de votos populares. A controvérsia se deu quando no Estado da Flórida a diferença entre os dois principais candidatos, Al Gore (Democrata) e George Bush (Republicano), foi de pouco mais de 300 votos com vantagem para Bush. O estado da Flórida tinha direito a 25 delegados e naquele momento a vitória no Estado decidiria a corrida presidencial. A lei do Estado da Flórida define que se a diferença entre os candidatos é inferior a 0,5% os votos devem ser recontados. Entretanto, dada a pequena margem de diferença, o candidato Al Gore ingressa com um pedido na justiça estadual para que os votos sejam contados manualmente, já que todo o processo é mecanizado. A partir de então por quase um mês a disputa presidencial foi transferida para as diferentes instâncias judiciais chegando até a Suprema Corte. O resultado final confirmou a apertada vitória de Bush na Flórida, dando-lhe o maior número de delegados no colégio eleitoral. Dois fatores ganharam destaque com o caso: 1) Devido às regras eleitorais nos EUA, Bush obteve maioria no colégio eleitoral, mas não recebeu o maior número de votos populares, e 2) a dificuldade administrativa das eleições, devido à grande descentralização e autonomia dos organismos eleitorais.

Alguns dos poucos pesquisadores que estudaram o tema tiveram suas pesquisas reunidas em um número da *Internacional Political Science Review* dedicado exclusivamente ao assunto. Em sua introdução, Mozafar e Schedler (2002) definem o conceito de governança eleitoral (*electoral governance*) desta maneira:

> "Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras (*rule making*), aplicação das regras (*rule application*) e adjudicação das regras (*rule adjudication*)" (Mozafar e Schedler, 2002: 7).

O *rule making* seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições.

No *rule application* temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral, como, por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral.

Por fim, pelo *rule adjudication* temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e a publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral.

Quadro 1.1: Diferentes níveis da governança eleitoral:

***Rule Making*:**	***Rule Application*:**	***Rule Adjudication*:**
(Legiferação) Escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral.	(Administração e execução) Organização e administração do jogo eleitoral.	(Contencioso) Solução para controvérsias e litígios. Publicação dos resultados.
Como: ◦ Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude). ◦ (In)Elegibilidade. ◦ Perfil dos organismos eleitorais ◦ Financiamento das campanhas. ◦ Definição do registro de candidatos, partidos e eleitores. ◦ Data das eleições.	Como: ◦ Realizar o registro dos partidos (coligações), candidatos e eleitores. ◦ Garantir as condições materiais para o exercício do voto. ◦ Garantir a publicidade da realização das eleições. ◦ Distribuição das urnas ◦ Promover campanhas educativas.	Como: ◦ Julgar e solucionar os litígios. ◦ Garantir a aplicação correta das regras do jogo eleitoral. ◦ Garantir a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.

Fonte: Mozafar e Schedler (2002).

Esses três diferentes níveis da governança eleitoral geralmente não são atribuições de um órgão apenas. Por exemplo, o *rule making* está definido quase sempre por normas constitucionais e pelo Código Eleitoral. Boa parte da governança eleitoral, porém, fica sob a responsabilidade de um órgão específico que trata, essencialmente, do *rule application* e do *rule adjudication*.

Esse órgão é normalmente tratado como *Electoral Managment Board* (EMB), que definiremos aqui simplesmente como Organismo Eleitoral (OE). O esforço dessa recente literatura é criar critérios para avaliar o desenho dos OEs e seu impacto sobre o jogo eleitoral, incorporando-o como uma variável nas análises sobre a consolidação dos regimes democráticos.

> "Evidentemente que a governança eleitoral não garante boas eleições, isso por causa do complexo conjunto de variáveis sociais, econômicas

> e políticas que pode afetar o processo, a integridade e os resultados de eleições democráticas. Porém, boas eleições são impossíveis sem uma efetiva governança eleitoral" (Mozafar e Schedler, 2002: 6).

O argumento dos autores é que, em democracias recentes, a depender do desenho e do perfil dos OEs, pode-se garantir uma maior ou menor estabilidade do regime. Uma boa governança eleitoral conduzida por um OE adequado pode garantir a credibilidade dos resultados eleitorais, estabilizando e pacificando as disputas pelo poder político (Pastor, 1999; Schedler, 2002; Hartlyn, McCoy e Mustillo, 2008).

Boa parte desses estudos teve a América Latina, o Leste Europeu e a África como foco, muito em razão do histórico de rupturas com as regras eleitorais e pela recente retomada de eleições em muitos desses países.

Alguns países ganharam especial destaque exatamente por provarem a tese de que uma governança eleitoral adequada pode garantir a estabilidade democrática. É o caso de México e Costa Rica. Os dois países reformaram seus modelos de governança eleitoral visando OEs mais independentes e transparentes, o que gerou, conseqüentemente, credibilidade aos resultados eleitorais. (Lehoucq, 2002)

Observadores e instituições internacionais também têm demonstrado interesse sobre governança eleitoral. Um trabalho de López-Pintor (2000), financiado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), levantou evidências empíricas em 148 países sobre o perfil de seus OEs. O trabalho detalha o funcionamento desses organismos em alguns países e sugere alguns elementos universais para o bom funcionamento dos OEs.

Outro estudo sobre o perfil dos OEs foi realizado pelo Idea (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), uma organização intergovernamental que atua desde 1995 como observadora e centro de estudos de eleições realizadas por todo o mundo, principalmente daquelas surgidas após o fim da Guerra Fria, com o desmembramento da União Soviética[4].

O estudo de López-Pintor (2002) e os estudos do Idea visam definir critérios para a avaliação do perfil institucional dos OEs pelo mundo. No próximo capítulo trabalharemos com os critérios desenvolvidos pelo Idea (2007) para traçarmos os

---

[4] A sede do Idea é na Suíça, mas ela também mantém escritórios na América Latina, na África e na Ásia. Em 2005 a instituição contava com 23 países-membros: Austrália, Barbados, Bélgica, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Finlândia, Índia, Holanda, Noruega, Portugal, África do Sul, Espanha, Suíça, Botsuana, Canadá, Cabo Verde, Alemanha, Ilhas Maurício, México, Namíbia, Peru e Uruguai.

diferentes modelos de OEs para, em seguida, compará-los com as peculiaridades do modelo brasileiro.

Modelos comparados

O estudo publicado pelo Idea (2007) traz uma análise do perfil dos OEs de 214 países. Os dados coletados são referentes ao ano de 2006. Assim, é possível que alguns organismos tenham sido reformados, sofrendo alterações em seu perfil desde que o estudo foi publicado. É, porém, uma rica base de dados e, mais importante, uma rara base de dados sobre um tema ainda pouco explorado pela literatura política.

O critério básico para que o Idea (2007) incluísse o país na base de dados foi simplesmente a existência do organismo eleitoral. Não há qualquer outro filtro para a inclusão do país na amostra. Isso incluiu desde países pequenos, como São Cristóvão e Santa Lúcia, até países onde notoriamente não há democracias, mesmo considerando conceitos minimalistas para defini-la, como Iraque, Cuba e Laos.

Por essas razões, utilizaremos um critério um pouco mais rigoroso para definirmos uma nova amostra. Consideraremos apenas os países independentes e democráticos. E, para isso, utilizaremos a classificação do Polity IV para os regimes políticos em vigência no mundo[5].

O Polity IV atribuiu notas que variam de -10 a 10. São democráticos apenas os países que somarem notas acima de 6. Abaixo dessa nota ou são anocráticos[6] (entre -5 e 5) ou autocráticos (de -6 para baixo).

O primeiro passo foi selecionar da base de dados do Idea (2007) apenas os países classificados pelo Polity IV. Dos 214 países apresentados restaram 162. Isso porque, como dissemos, o estudo incluiu Estados não independentes e com qualquer dimensão populacional.

Feita essa primeira filtragem, selecionamos posteriormente apenas os países que foram considerados democráticos pelo Polity IV no ano de 2006, mesmo ano em que o Idea (2007) classificou os OEs. Dessa maneira, nossa amostra caiu para

---

[5] O Polity IV é um projeto organizado por Monty G. Marshall, Keith Jaggers e Ted R. Gurr. São atribuídas notas de -10 a +10 para os países independentes e com uma população acima de 500.000. Os critérios utilizados para a definição das notas são: 1) procedimentos institucionalizados de transferência do poder executivo, 2) grau em que os titulares do executivo são escolhidos por meio de eleições competitivas, 3) grau de oportunidades para aqueles que não são membros das elites de disputar cargos no executivo, 4) extensão dos controles sobre o executivo, 5) grau de desenvolvimento de estruturas institucionais de expressão política e 6) grau de acesso dos que não são membros das elites à estruturas de expressão política.

[6] Anocracia seria, segundo a definição dos autores, um regime transitório que estaria a meio caminho da democracia ou da autocracia.

93 países[7]. Utilizando os critérios do Polity IV, portanto, definimos uma amostra de OEs apenas de países democráticos onde a competição político-partidária é de fato relevante para a definição do governo em exercício.

O Idea (2007), e antes dele, López-Pintor (2002), definiram alguns critérios comuns para que pudessem avançar em um estudo comparado de OEs. Segundo eles, uma função comum a todos os OEs é a prerrogativa de administrar, operacionalizar, gerenciar e tomar decisões administrativas e logísticas para a realização das eleições.

Nesse esforço de produzir critérios para o estudo comparado podemos resumir em dois os principais critérios utilizados para a classificação dos OEs: 1) **natureza**: governamental, independente ou mista e 2) **perfil**: governamental, partidário, especializado ou combinado.

A **natureza** de um OE diz respeito ao seu estatuto jurídico, ao seu posicionamento em relação às outras instituições do Estado.

Um OE será governamental quando estiver vinculado ao Poder Executivo, geralmente ao ministério do interior ou de justiça, como é, por exemplo, na Alemanha, na Áustria, nos Estados Unidos, na Itália, no Reino Unido, na Suécia e na Suíça.

Será independente quando não vinculado ao Executivo. Como, por exemplo, Austrália, Canadá, Israel e quase todos os países latino-americanos analisados.

E, por fim, será misto quando o modelo de governança eleitoral incluir dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e outro organismo independente (basicamente atuam na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável pela sua logística). Adotam esse modelo Espanha, França, Holanda, Japão, Portugal e Argentina.

Outra natureza de OE que encontraremos serão aquelas duplamente independentes, ou seja, há dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um OE seja o responsável para administração e execução do processo eleitoral (*rule application*) e o outro tenha a prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Dessa forma, os diferentes níveis da governança eleitoral seriam realizados por diferentes organismos independentes. Esse é caso dos OEs de Peru,

[7] A lista com esses 93 países pode ser conferida no **anexo A** deste trabalho. A lista completa produzida pelo Idea pode ser acessada no endereço <http://www.idea.int/elections/emd/index.cfm>

Jamaica, Romênia e Moçambique. Incluímos esses países dentre os de modelo independente.

Considerando os 93 países da base de dados, temos o seguinte quanto à natureza dos OEs:

Tabela 1.1: Modelos de OEs adotados em 93 democracias quanto a sua natureza:

Governamental	Independente	Misto
18 (19%)	62 (67%)	13 (14%)

Fonte: Idea (2007)

É possível afirmar que em países de democracia consolidada há uma maior freqüência de governança eleitoral realizada por um OE vinculado ao Poder Executivo ou misto. Em contrapartida, em países de democratização recente predominam OEs independentes.

Isso se explica pelo fato de que países que passaram por longos períodos não democráticos teriam dificuldades em restaurar o processo eleitoral sob a administração de um órgão ligado ao Executivo. Afinal, seria razoável concluir que haveria uma percepção de que este estaria ligado ao regime não-democrático anterior, desinteressado, portanto, em realizar eleições livres e competitivas. Assim, a independência do OE seria necessária para a garantia da credibilidade dos resultados eleitorais, permitindo a transição pacífica para a democracia.

O **perfil** de um OE diz respeito, basicamente, à forma de recrutamento de seus membros.

Será governamental quando todos os seus membros forem, necessariamente, recrutados dentre os funcionários de carreira do Executivo, ou, quando seus membros forem selecionados dentre aqueles que ocupem uma posição de chefia no gabinete do Executivo, como, por exemplo, um ministro da justiça.

O Idea (2007) classifica apenas aqueles OEs cuja natureza não é governamental. Partem do pressuposto de que se a sua natureza for governamental seu perfil também o será. Em outras palavras, se a natureza do OE for governamental, todos os seus membros serão recrutados dentro do ministério ao qual estiver ligado. Assim, o perfil do OE será governamental sempre que a natureza do OE for governamental. Se o OE estiver vinculado a um ministério do

Executivo seus membros também estarão a ele vinculados, não podendo o recrutamento ser realizado fora da esfera desse ministério.

Quando o recrutamento dos membros de um OE puder ser realizado fora da esfera de um órgão do Executivo, seu perfil poderá ser partidário, especializado ou combinado.

Quando os membros do OE mantiverem vínculos com os partidos e somente forem indicados pela existência desse vínculo, o seu perfil será partidário. Os OEs com esse perfil funcionam sob a lógica de que a competição político-partidária é melhor gerida pelo consenso produzido entre os principais atores envolvidos no jogo. Esse é caso dos modelos adotados na Colômbia, na Eslováquia e em Israel.

O perfil será especializado quando seus membros forem escolhidos por critérios não-partidários, ou melhor, por critérios que vedam ao membro do OE qualquer vinculação partidária. Por esse perfil, a escolha deve ser feita pelos conhecimentos técnicos em matérias eleitorais ou pelas qualificações profissionais do indicado. Com esse perfil, pretende-se afastar os principais atores envolvidos no jogo competitivo exatamente por serem interessados em resultados favoráveis para si e desfavoráveis para seus opositores. A especialização dos membros do OE reforça o princípio da neutralidade do processo eleitoral.

Membros especializados podem ser recrutados na sociedade civil ou em instituições especificadas pela lei, como na administração pública, no Judiciário ou nas universidades. O princípio condutor é não possuir vínculos partidários. Esse é o modelo majoritário em países que adotam OEs independentes, como Austrália, Canadá, Índia e Coréia do Sul.

Outro perfil possível é o combinado, quando o OE é composto tanto por membros indicados pelos partidos como por membros não-partidários. Seguem esse perfil os OEs de Bulgária, Equador, Rússia e Uruguai.

Considerando os 93 países selecionados do estudo, temos exatos 112 OEs, isso porque temos que considerar a existência de mais de um OE em alguns desses países. No modelo misto, por exemplo, temos no mínimo dois OEs em atividade. Assim, combinando os dados quanto à natureza e ao perfil dos OEs segundo os dados do Idea (2007), temos o seguinte:

Tabela 1.2: 112 OEs em países democráticos segundo a natureza e o perfil:

		Natureza		
		Governamental	Independente	Misto
Perfil	Governamental	18 (16%)	-	13 (11%)
	Especializado	-	39 (35%)	11 (10%)
	Partidário	-	06 (05%)	02 (02%)
	Combinado	-	21 (19%)	-
	S/I	-	01 (0,5%)	01 (0,5%)

Fonte: Idea (2007)

Dentre os modelos de governança eleitoral selecionados do estudo do Idea (2007), os OEs que adotam o modelo independente-especializado são maioria, 35%. Em segundo lugar, com 19%, vêm os OEs de modelo independente-combinado. Já os modelos que são governamental-governamental representam 16% dos OEs selecionados.

Como os modelos mistos são a combinação de um OE independente com outro governamental, era de se esperar que metade deles fosse misto-governamental. Já em relação à parte independente do modelo prevaleceu o perfil misto-especializado.

Outra constatação dos dados comparados é que poucos OEs adotam o perfil partidário para a composição dos seus membros. Apenas 7% dos OEs identificados pelo estudo (5% independente-partidário e 2% misto-partidário) seguem esse modelo.

Recentemente, vários países promoveram reformas para garantir uma governança eleitoral baseada em OEs de modelo independente-especializado; muitos foram estimulados por organizações intergovernamentais, como o Pnud e o Idea. Segundo Lehoucq (2002), essa é uma tendência que rompe com os modelos de governança tradicionais nos quais a gerência das eleições era prerrogativa do Executivo, permitindo uma forte influência dos partidos políticos. Para o autor, somente quando os partidos delegaram a governança eleitoral para um organismo autônomo é que os conflitos eleitorais deixaram de promover instabilidades políticas. Fato esse claramente constatado na América Latina.

Na América Latina, o único país que adota o modelo misto é a Argentina. Todos os outros países possuem OEs independentes, nenhum país adota o modelo

governamental. Além disso, a grande maioria desses OEs possui um perfil especializado. As exceções são Colômbia e Honduras, que adotam o perfil partidário, e Uruguai, Equador e El Salvador, que adotam o perfil combinado.

Podemos dizer assim que na América Latina predominam OEs de modelo independente-especializado. Afinal, como afirmou Sadek (1995:14), "a experiência latino-americana tem demonstrado que esses organismos só conseguem garantir um mínimo de confiabilidade aos resultados eleitorais quando possuem autonomia frente aos conflitos partidários".

Além dessa classificação pela natureza e pelo perfil, podemos diferenciar alguns modelos de OEs a partir dos métodos utilizados para a indicação e a seleção de seus membros. Seguindo o modelo governamental-governamental é bastante provável que o método de indicação e seleção seja prerrogativa exclusiva do ministro ao qual o OE está vinculado. Quando o modelo adotado for independente-partidário, sabemos que os seus membros representam os seus partidos no OE, mas isso não significa que conhecemos o método de indicação e seleção desses membros.

Sabemos menos ainda quando o modelo adotado for independente-especializado. Quem define o que é ser um especialista capaz de exercer a governança eleitoral? Quem o seleciona? Há uma pluralidade de regras em vigência nos diferentes países?

O Idea (2007) não oferece uma classificação precisa quanto a esses métodos para fornecer respostas adequadas a essas perguntas. Apenas apresenta três conceitos distintos de indicação e seleção dos membros, mas não classifica os países segundo esses critérios. Os conceitos são: 1) aberto, 2) Executivo-Legislativo e 3) unilateral.

Através do sistema aberto haveria um período em que membros da sociedade civil se candidatariam aos cargos, e uma comissão, ou mesmo um organismo estatal, definiria os eleitos através de critérios que garantissem a especialização esperada.

Já no sistema Executivo-Legislativo, o chefe do Executivo, por critérios próprios, indicaria uma lista de candidatos ao Legislativo que teria como prerrogativa sabatinar os indicados para assim selecionar os eleitos.

E, por fim, no sistema unilateral, a seleção dos membros seria de responsabilidade autônoma de um órgão do Estado, sem que houvesse a necessidade de consulta ou aprovação de qualquer outro órgão.

Na amostra do Idea (2007) (cf. **Anexo A**) há apenas referências de quais são as instituições que possuem a prerrogativa da indicação e seleção, nada além disso. A partir dessas informações seria inviável organizar uma classificação adequada para os diferentes métodos de indicação e seleção dos membros de um OE.

Para desenvolver uma classificação mais detalhada, tornou-se imperativo um aprofundamento nas regras específicas de cada país. Dessa maneira, decidimos comparar os diferentes métodos de indicação e seleção dos membros de um OE apenas dentre os países latino-americanos presentes no estudo[8].

Para esse fim, consideramos os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela[9].

Em primeiro lugar, devemos separar esses países pelos critérios da natureza e do perfil de seus OEs, afinal por esse critério já é possível revelar algumas distinções nos métodos de indicação e seleção.

Quadro 1.2: Modelos de OEs dentre os países latino-americanos.

Independente-especializado	Independente-partidário	Independente-combinado	Misto-especializado
Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela	Colômbia, Honduras	El Salvador, Equador e Uruguai	Argentina

Fonte: Idea (2007)

Adotando o modelo independente-partidário, os membros dos OEs na Colômbia e em Honduras são indicados e eleitos sob a influência dos partidos políticos. Geralmente considera-se o tamanho das bancadas de cada partido no parlamento para atribuir pesos distintos na votação que elege o membro do OE.

[8] Uma tabela mais detalhada sobre cada um desses países encontra-se no **anexo B**.

[9] A Venezuela foi classificada como anocrática (nota 5,0) pelo Polity IV em 2006, o que a desclassificou de nossa amostra inicial. Entretanto, dada a sua relevância para a região e o seu histórico democrático, foi incluída em nossa análise nessa etapa.

No modelo independente-combinado, a indicação e a seleção dos membros do OE seguem duas lógicas distintas A primeira considera interesses e vínculos partidários, e a segunda objetiva selecionar especialistas capazes de garantir a neutralidade para a atuação do OE.

Na Argentina, único país na América Latina que adota o modelo misto-especializado, uma parte da governança eleitoral é realizada por um OE vinculado ao ministério do interior e outra parte é prerrogativa de um órgão independente.

Pela parte governamental funciona a Direção Nacional Eleitoral (DNE), suas funções restringem-se, basicamente, à administração e execução do processo eleitoral (*rule application*). Seu diretor-geral é selecionado pelo ministro do interior.

Pelo lado independente, funciona a Câmara Nacional Eleitoral (CNE), tratando do contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Como suas prerrogativas envolvem questões jurídicas, os seus membros são eleitos com base em seus conhecimentos jurídicos especializados. As regras para a indicação e a seleção de seus membros são bastante semelhantes às que regem a composição da Corte Suprema de Justiça. Para cada vaga o Conselho de Magistratura oferece uma lista com seis indicados ao Presidente da República, este seleciona um nome e o submete ao Senado. Sendo aprovado, assume uma das três vagas de titular da CNE por cinco anos.

Dos 18 países latino-americanos analisados aqui, 12 seguem uma mesma natureza e perfil, independente-especializado. Há, porém, diferentes métodos para a indicação e a seleção desses especialistas. Avançando sobre esses diferentes métodos, pretendemos demonstrar como o modelo de governança eleitoral pode ser fortemente impactado pelas diferentes regras de composição de seu OE.

Três países seguem um modelo de dupla independência: Chile, Peru e México. Nesses países, a governança eleitoral é realizada por dois OEs independentes, um geralmente com funções administrativas e executivas (*rule application*) e outro, também independente, com a prerrogativa de julgar o contencioso eleitoral (*rule adjudication*).

No México, o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário julga os contenciosos eleitorais de todo o país. Seus sete membros são indicados pela Suprema Corte e selecionados pelo Senado Federal.

A administração e a execução dos procedimentos eleitorais são de responsabilidade do Instituto Federal Eleitoral. Esse OE é composto por nove membros, sendo que todos são eleitos pela Câmara dos Deputados. Esses membros

não podem manter vínculos partidários; membros com essa ligação possuem assentos no OE, porém não têm direito a voto, suas funções são consultivas.

Já no Peru, o Juizado Nacional de Eleições (JNE) trata do contencioso eleitoral e serve de consultor para possíveis reformas na legislação eleitoral, tendo inclusive iniciativa legislativa sobre o tema. Um outro órgão, o Escritório Nacional de Processo Eleitoral (ENPE), organiza e executa todo o processo eleitoral.

O JNE é composto por cinco membros eleitos por cinco instituições distintas. São elas a Corte Suprema, o Ministério Público, a entidade de representação dos advogados do país e as faculdades de direito privadas e públicas. Cada uma dessas instituições deve eleger um membro para ocupar uma vaga no JNE para um mandato de quatro anos.

Regra que merece destaque no Peru é a que determina que esses membros devem ser eleitos apenas dentre os próprios membros da instituição em questão, ou seja, se estivermos falando da vaga a que tem direito a Corte Suprema, ela só poderá ser ocupada se o selecionado for um membro, ou ex-membro, dessa Corte. O mesmo vale para as outras instituições.

A essa exigência, que denominaremos de "regra da interseção", um membro só poderá ser selecionado para o OE se já for membro de uma outra instituição específica.

O Enpe, o outro OE independente no Peru, é dirigido por um único diretor, eleito para um período de quatro anos, que conta com um corpo fixo e estável de funcionários. A incumbência de selecionar esse diretor fica a cargo do Conselho Nacional de Magistratura.

Por fim, no Chile, o Tribunal Qualificador Eleitoral trata quase que exclusivamente do contencioso eleitoral. O Tribunal é composto por cinco membros, todos eleitos pela Corte Suprema seguindo a "regra da interseção". Três membros devem ser selecionados dentre os próprios membros da Corte Suprema, e, dos outros dois, um deve ser eleito dentre os ex-presidentes da Câmara ou do Senado e o outro dentre os advogados do país.

A execução e a administração do processo eleitoral ficam a cargo do Serviço Eleitoral, órgão independente cujo diretor geral é selecionado pelo Presidente da República.

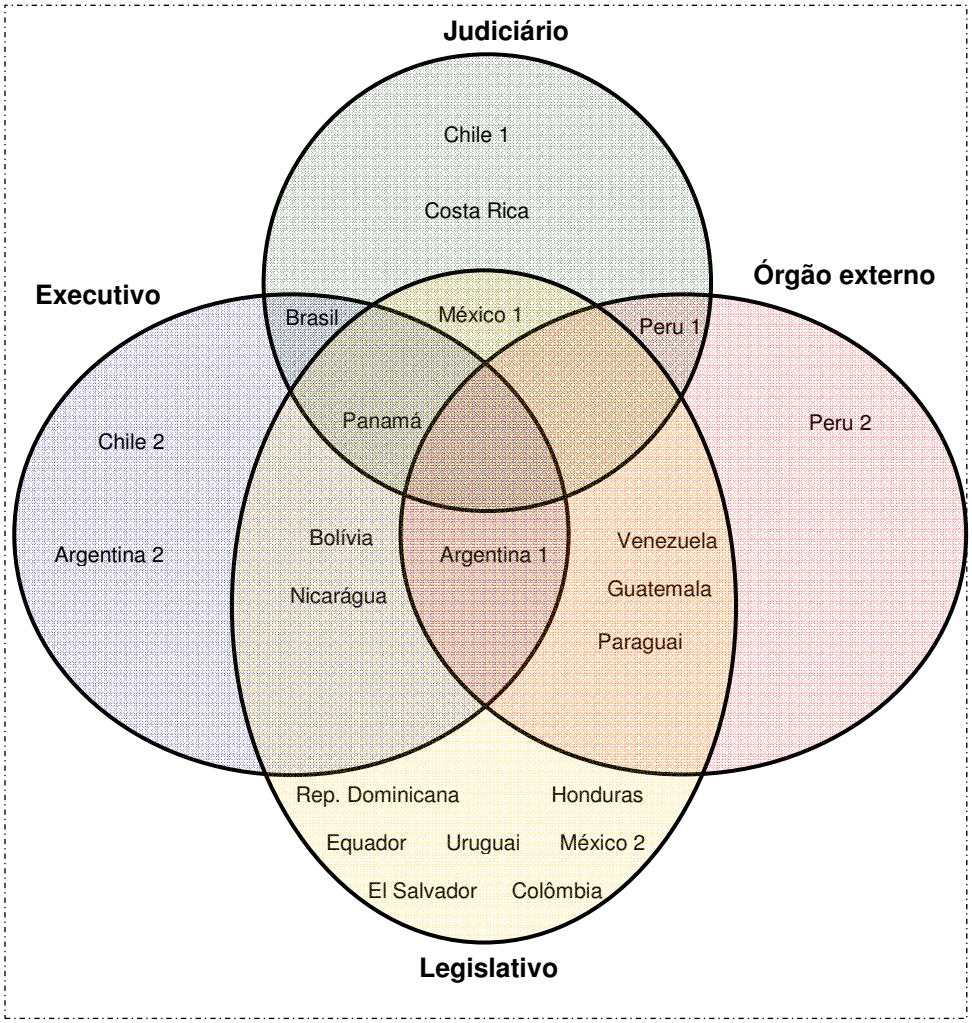
Os nove outros países que adotam o modelo independente-especializado contam com uma governança eleitoral que concentra em seus OEs as atividades administrativa/executiva e de solução do contencioso eleitoral.

Dentre eles, há países que permitem a participação de órgãos externos na indicação e na seleção dos membros do OE, como conselhos de magistratura e universidades de direito, e há países onde a indicação e seleção são prerrogativas exclusivas de uma instituição apenas.

O único país que concentra as atividades da governança eleitoral em um único OE e que adota a "regra da interseção" é o Brasil. Caso que analisaremos mais adiante com maiores detalhes.

Com a figura abaixo podemos identificar as instituições que participam da indicação e da seleção dos membros de um OE nos países latino-americanos selecionados.

Quadro 1.3: Instituições que participam da indicação e/ou da seleção dos membros do OE de seu país.



Argentina, Chile, Peru e México possuem mais de um OE para a governança eleitoral. Dessa maneira, indicamos com "1" o OE responsável pelo contencioso eleitoral e "2" o responsável pela administração e pela execução do processo eleitoral.

Os países que adotam o perfil partidário foram colocados no espaço exclusivo do Legislativo porque em todos eles a indicação e a seleção são realizadas dentro do parlamento e considerando o tamanho da bancada de cada partido. Além disso, quando o perfil é partidário, isso não significa que apenas os partidos selecionam os membros do OE, mas tão somente que esses membros possuem vínculos partidários.

Com a figura podemos notar que o Legislativo é a instituição que mais participa da indicação e da seleção dos membros dos OEs dentre os países latino-americanos analisados. O Legislativo não participa desse processo apenas na Costa Rica, no Brasil, no Chile e no Peru. Na Argentina, o Legislativo não participa da indicação e da seleção apenas dos membros do OE que trata do contencioso eleitoral. No OE responsável pela administração e execução do processo eleitoral participam o Legislativo, o Executivo e um órgão externo, nesse caso o conselho de magistratura.

No Chile e no Peru, países duplamente independentes, o Legislativo não participa da indicação e seleção dos membros de nenhum OE. No Peru, órgãos externos aparecem com maior relevância na formação de seus OEs. Nesse país há a participação de universidades e do conselho de magistratura em ambos os OEs. No Chile, a responsabilidade pela formação dos OEs é dividida, a que trata da administração e execução é responsabilidade exclusiva do Executivo, e a que decide sobre o contencioso eleitoral é responsabilidade exclusiva do Judiciário.

Os únicos países que concentram as atividades da governança eleitoral em um único OE e que excluem o Legislativo da formação desses OEs são o Brasil e a Costa Rica.

Na Costa Rica, a responsabilidade pela indicação e seleção dos membros do OE é exclusiva da Corte Suprema de Justiça. O Tribunal Supremo de Eleições é composto por três membros com um mandato de oito anos. O requisito mínimo para a seleção desses membros é que sejam bacharéis em direito e que possuam experiência profissional.

Duas coisas devem ser destacadas no caso da Costa Rica. A primeira é que no país não há a "regra da interseção", ou seja, os membros do OE não são membros da Corte Suprema de Justiça. Outro destaque é sobre o perfil da Corte

Suprema: todos os seus ministros são eleitos pelo parlamento para um mandato de oito anos, contrariando o princípio republicano clássico que não atribui mandato para os membros de cortes constitucionais.

Sendo assim, no Brasil, a governança eleitoral possui uma combinação de elementos única dentre os países latino-americanos analisados: concentra as atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), possui a "regra da interseção" e exclui o Legislativo da indicação e seleção dos membros do OE.

Segundo o que defenderemos, essa combinação atípica contribui fortemente para que a judicialização da competição político-partidária seja possível. Para melhor tratarmos disso, a seguir traçaremos o perfil mais detalhado sobre a governança eleitoral no Brasil e avançaremos sobre a questão da judicialização.

O modelo de governança brasileiro

A justiça eleitoral brasileira é produto da revolução de 1930. E, como tal, sua fundação foi inspirada pelas bandeiras levantadas à época: críticas à oligarquia competitiva, que tinha se instalado ao longo da primeira república, e o evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo poder dos coronéis e pelo "voto de cabresto".

A combinação desses elementos denunciados pelos revolucionários de 30 atentava contra a legitimidade da competição pelo poder político e a confiabilidade nos resultados das urnas.

> "O movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições, sumarizada no binômio cunhado por Assis Brasil, "representação e justiça". Para isso parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos. Através dessas práticas a máquina majoritária assegurava sua perpetuação, manipulando todas as etapas do processo eleitoral, e chegando mesmo a decapitar mandatos oposicionistas" (Sadek, 1995:30).

A governança eleitoral no Brasil nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo

eleitoral. Lehoucq (2002) argumenta que esse modelo de governança ganhou fôlego mundo afora apenas a partir da terceira onda democrática. Até então, o modelo clássico de governança eleitoral seguia o modelo governamental, vinculando o OE ao Executivo e permitindo maior participação dos interesses político-partidários na organização do processo eleitoral. No Brasil, esse modelo clássico foi banido muito antes.

O fato de o modelo brasileiro contar há muito tempo com um modelo que exclui os partidos e os interesses políticos da governança eleitoral revela a desconfiança em relação à política.

Uma característica que merece destaque é que, desde a criação da justiça eleitoral, contamos com a "regra da interseção" para a indicação e seleção dos membros do OE.

O decreto 23.017 de 1933 e, posteriormente, a Constituição de 1934 determinaram que o Tribunal Superior da Justiça Eleitoral fosse composto por sete ministros, sendo que três seriam selecionados dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois dentre os desembargadores do Distrito Federal e dois indicados pelo Supremo e selecionados pelo Presidente da República dentre cidadãos com notório saber jurídico e reputação ilibada. A presidência do OE estava condicionada à vice-presidência do STF.

Dessa maneira, nossa instância máxima da governança eleitoral foi criada em interseção com o Judiciário, principalmente, com o Supremo Tribunal Federal. Além do maior número de membros, o STF detinha a garantia de sua presidência e a prerrogativa de indicar outros dois membros. A nosso ver, esse é mais um indicativo da marca da desconfiança em nosso modelo de governança. Afinal, em democracias como a nossa, o Judiciário é concebido para estar imune aos interesses político-partidários, moderando assim, as forças majoritárias.

Outra característica que merece destaque é que, desde o seu surgimento, esse modelo concentrou as atividades da governança eleitoral nesse OE judicializado. Além das atividades administrativas e executivas do processo eleitoral, conferiu-lhe a prerrogativa de decidir sobre os contenciosos eleitorais.

A justiça eleitoral teve seu funcionamento interrompido em 1937 com o Estado Novo. A extinção do sistema partidário eliminou a competição política e tornou desnecessárias suas atividades. Seu retorno aconteceu em 1945, com a retomada da competição político-eleitoral.

A Constituição de 1946 adotou o mesmo modelo de governança eleitoral: "regra da interseção" com o Judiciário, concentração das atividades da governança e blindagem da interferência política.

Desde então esse modelo persiste. Passamos pelo período democrático de 1946 a 1964, pelo regime militar e pela redemocratização, culminando na Constituição de 1988, e pouco desse modelo foi alterado. Sadek (1995) argumenta que foi a manutenção desse modelo que permitiu que a longa transição do regime militar para a democracia seguisse um caminho menos tortuoso.

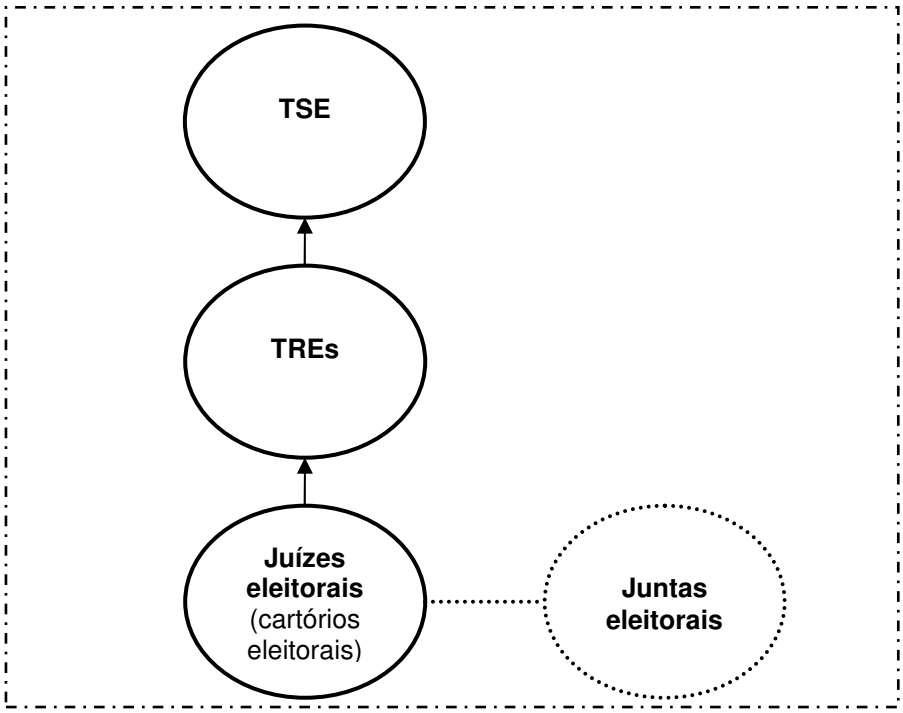
> "A justiça eleitoral desempenhou um papel fundamental no processo de transição. Foi um ator mudo, porém decisivo, como fiador da lisura dos resultados eleitorais. Sem uma instituição dessa natureza, dificilmente haveria confiança na competição, ainda mais levando-se em conta as restrições políticas e legais da época. O caminho para a normalidade democrática teria sido muito mais tortuoso, para dizer o mínimo, sem o respeito aos resultados saídos das urnas" (Sadek, 1995:41).

De fato, a neutralidade adquirida pelo nosso modelo de governança eleitoral em relação aos interesses políticos foi decisiva para os caminhos tomados pela transição. Estando ausente esse modelo, dificilmente haveria impactos políticos significantes em decorrência daquilo que Lamounier (1988) chamou de "bipartidarismo plebiscitário", quando o bipartidarismo forçado revelava o apoio ao regime, ou a falta dele, em função do desempenho eleitoral da Arena (situação) e do MDB (oposição).

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

Como dito, muito pouco mudou em relação ao OE brasileiro desde que foi criado em 1932. A Constituição de 1988 definiu em seu artigo 118 que os órgãos da Justiça Eleitoral são: 1) Tribunal Superior Eleitoral, 2) Tribunais Regionais Eleitorais, 3) Juízes Eleitorais e 4) Juntas Eleitorais.

Quadro 1.4: Organograma da Justiça Eleitoral brasileira:



O Tribunal Superior Eleitoral é o órgão superior para decisões sobre a administração e a execução do processo eleitoral e a instância máxima para as atividades do *rule application* na governança eleitoral brasileira. Além disso, é a última instância de recurso do contencioso eleitoral (*rule adjudication*).

O TSE é composto por sete membros: três dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois dentre cidadãos com notório saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo STF e selecionados pelo Presidente da República. Esses membros externos são majoritariamente advogados que militam na área.

Os Tribunais Regionais Eleitorais têm sede na capital de todos os Estados. Além de participar da administração e da execução do processo eleitoral é a segunda instância para o contencioso eleitoral. Cada TRE é composto por sete membros: dois selecionados dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça estadual, dois juízes de direito selecionados pelo Tribunal de Justiça, um dentre os juízes do Tribunal Regional Federal e dois cidadãos de notável saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo Tribunal de Justiça e selecionados pelo Presidente da República.

O Juiz eleitoral é selecionado pelo TRE dentre os juízes de direito do Estado. A sua jurisdição é a zona eleitoral. Participa também da administração e da

execução do processo eleitoral e funciona como primeira instância para o contencioso eleitoral.

As Juntas eleitorais são órgãos temporários e servem apenas para a execução do processo eleitoral. Sessenta dias antes das eleições, o TRE seleciona um juiz de direito e de dois a quatro cidadãos com notório saber jurídico e idoneidade moral. A Junta auxilia, assim, o Juiz eleitoral a executar os procedimentos necessários para o processo eleitoral em determinada zona eleitoral.

Não há na governança eleitoral brasileira um OE com um corpo de direção próprio e exclusivo. Apesar do TSE, dos TREs e dos Cartórios Eleitorais, onde atuam os juízes eleitorais, serem permanentes e, portanto, contarem com um corpo funcional próprio e estável, os juízes e ministros que se tornam membros da Justiça Eleitoral não são obrigados a se desligarem das outras atividades que desempenham nos outros ramos da justiça. Nem mesmo os advogados selecionados são obrigados a interromper suas atividades profissionais[10].

Tal perfil pode até criar dificuldades para que a Justiça Eleitoral atenda a todas as demandas das atividades que assume por lei. Exemplo disso são as auditorias que o corpo funcional da Justiça Eleitoral deve realizar sobre os gastos de campanha. Uma possível deficiência estrutural que pode comprometer a qualidade do controle (Taylor, 2008).

Além do mais, todas as instâncias da governança eleitoral brasileira contam com a "regra da interseção" para a composição de seus membros, acompanhando a estrutura do Judiciário. A instância eleitoral máxima possui interseção com as últimas instâncias judiciais, as instâncias eleitorais inferiores possuem interseção com as instâncias judiciais inferiores. Aliás, podemos dizer que a instância eleitoral máxima possui mais do que uma interseção com as últimas instâncias judiciais, possui uma forte interseção com a Corte Constitucional (STF), e essa característica será fundamental para a sustentação de nossos argumentos.

Antes de avançarmos sobre a questão, vale uma rápida análise sobre o funcionamento institucional do TSE.

É possível afirmar que o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato. Como vimos, são sete os membros do TSE. Três deles

[10] Essa permissão decorre da decisão do STF na Adin 1.127/94, interpretando o estatuto da advocacia e da OAB (lei 8.906/94). Nessa lei há o impedimento para o exercício da advocacia a "membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta". A interpretação do STF abriu uma exceção para o caso da justiça eleitoral.

têm origem no Supremo, outros dois são advogados indicados por ele, produzindo uma forte influência sobre esses membros. No mínimo, podemos dizer que esses advogados serão indicados de acordo com um perfil projetado e esperado pelos ministros da Corte Constitucional. Os dois outros ministros têm origem no STJ. Entretanto, é preciso observar que esses ministros exercem menor influência sobre o perfil do TSE do que os ministros do STF. O que nos leva a essa afirmação? A questão do tempo do mandato.

Todos os membros da Justiça Eleitoral possuem um mandato de dois anos, podendo ser prorrogado por mais dois. Uma regra interna no STJ, porém, eliminou a possibilidade de que seus membros pudessem ocupar o cargo de ministros do TSE por mais de um biênio. Já entre os ministros oriundos do STF e entre os advogados, o mandato de quatro anos transformou-se em prática comum.

A razão para que os ministros do STJ passem menos tempo no TSE decorre da quantidade de ministros que o compõem e pela intenção de que ocorra um rodízio entre eles. O STJ é composto por 33 ministros, e para que todos os ministros tenham a oportunidade de serem membros do TSE há uma regra informal de que nenhum deles exercerá as funções por um segundo biênio.

Os membros do STF são 11, e não há regra interna que imponha ao ministro a necessidade de se tornar membro do TSE. Os procedimentos de escolha são bastante informais e dependem fundamentalmente da disposição manifesta do ministro para exercer essas funções.

Temos então que, do primeiro semestre de 1989 até o final do segundo semestre de 2007, passaram pelas vagas de membro titular do TSE 21 ministros do STJ, enquanto do STF foram 16 ministros diferentes.

Outra observação importante é que nenhum ministro do STJ que tenha ocupado a vaga no TSE por um biênio voltou a ocupar essa vaga anos depois. Já dentre os ministros do STF não é incomum que um ministro ocupe uma vaga por dois biênios e retorne alguns anos depois para mais dois biênios. De 1989 ao final de 2007, esses foram os casos dos ministros Néri da Silveira, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio Mello.

É inegável que o tempo que um ministro passa no TSE lhe garante experiência em relação à matéria, ainda mais quando falamos de um organismo que não possui um corpo exclusivo de ministros. Dessa maneira, podemos dizer que a capacidade de influenciar no perfil a ser adotado pelo TSE nos julgamentos dos litígios e nas decisões administrativas do processo eleitoral é maior dos ministros do STF do que dos ministros do STJ.

É preciso considerar que 13 dos 21 ministros do STJ que ocuparam vagas no TSE já tinham passagens pela justiça eleitoral como ministros dos TREs ou como juízes eleitorais. Mesmo considerando essa experiência, o menor período que passam no TSE em relação aos ministros do STF reduz o poder de influência desses ministros no perfil da instituição.

Além desse predomínio do STF dentre os membros que compõem o TSE, a presidência e a vice-presidência do organismo são cargos exclusivos dos ministros da Corte Constitucional. Dessa forma, a pauta e a orientação para o funcionamento administrativo do próprio organismo são determinadas pelo perfil do ministro do STF que ocupe o cargo.

É por isso que podemos afirmar que o TSE é um organismo do STF para matérias eleitorais. Afinal, o poder de influência dos ministros do STF sobre o OE é inegavelmente superior em relação aos seus outros membros. Uma das possíveis implicações desse perfil é que as regras do jogo competitivo passem pela interpretação de um conjunto mais abrangente de normas, inclusive as normas constitucionais.

Essa característica adiciona mais um fator na já atípica combinação de elementos da governança eleitoral no Brasil. Além das já mencionadas combinações – concentração das atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), exclusão do Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE e "regra da interseção" –, elevamos a governança eleitoral ao nível constitucional.

Comprovação disso é que, por vezes, o TSE, na publicação das regras do jogo eleitoral, altera-as interpretando o texto constitucional. Por outras vezes, o STF, na interpretação do texto constitucional, decide alterando as regras do jogo eleitoral. E não há qualquer sinal de conflito interpretativo entre essas instituições.

Ao contrário, *não há registro de nenhuma decisão do TSE que, ao ser levada ao STF, tenha sido reformada*. Na maior parte das vezes, o Supremo nem mesmo conhece do recurso por entender que a interpretação do TSE é a última palavra em matéria eleitoral. E, quando o STF decide sobre um tema acerca do qual já recebeu interpretação do TSE, não há divergência entre suas decisões. Elas acabam se reforçando[11].

[11] Em poucas ocasiões o STF ao menos conhece recursos que envolvam matéria eleitoral. Um importante precedente aberto foi a decisão tomada na Adin 4.018 de fevereiro de 2008, quando o Supremo decidiu pela inconstitucionalidade de uma resolução do TRE-GO.

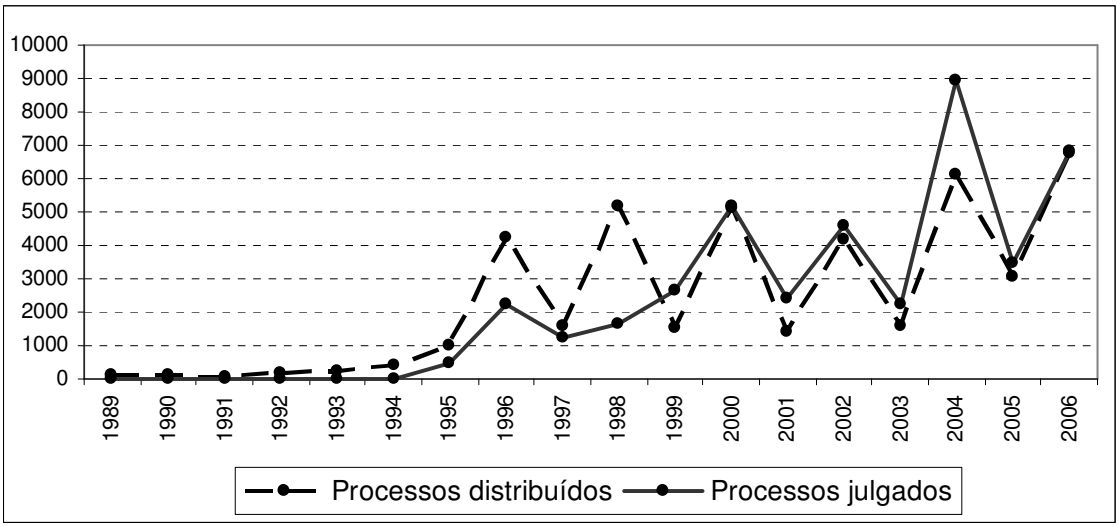
O parágrafo único do artigo 22 do Código Eleitoral diz que as decisões do TSE são irrecorríveis, salvo aquelas que declararem a invalidade de lei ou ato contrário à Constituição Federal e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança, quando está autorizado recurso ordinário para o STF. É verdade que essas três hipóteses abrem uma larga avenida entre o TSE e o STF, principalmente quanto ao mandado de segurança.

Isso não representa, porém, um enfraquecimento do TSE como última palavra em matéria eleitoral. Se as regras eleitorais são elevadas ao nível constitucional (Taylor, 2008), isso tem mais a ver com o perfil de nosso OE do que com a possibilidade de recursos ao STF. Afinal, é esse perfil que abre a possibilidade para que o TSE decida sobre as regras do jogo eleitoral interpretando o texto constitucional.

Na medida em que a competição político-partidária se consolida e alguns temas desse jogo ganham maior destaque, o modelo de governança eleitoral adotado pelo país tem se tornado cada vez mais relevante.

Uma comprovação da crescente importância de nosso modelo de governança sobre o jogo competitivo está na evolução dos processos que chegaram até o TSE entre 1989 e 2006.

Gráfico 1.1: Evolução processual no TSE: 1989 a 2006.



Fonte: SADP – Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos

Ao longo da primeira metade dos anos de 1990, os processos distribuídos e julgados não ultrapassavam as centenas. A partir da segunda metade dos anos de 1990, esses processos passaram a ser milhares. E, pelo que a tendência aponta,

continuarão a crescer. Somente em 2006, ano de eleições para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais, foram cerca de 7.000 processos distribuídos.

Interessante notar que a busca pelo TSE aumentou logo após a conclusão de um ciclo que reformou a base legal da competição político-partidária no Brasil. As principais modificações vieram com as leis da inelegibilidade (LC 94/90), dos partidos políticos (9096/95) e das eleições (9504/97). Levando ao TSE, a partir da segunda metade da década de 1990, um maior número de litígios.

A despeito desse aumento na provocação do TSE, o tribunal demorou em conseguir atendê-las com a mesma velocidade com que cresciam. Somente a partir de 2000, ano de eleições municipais, o TSE entrou em sintonia com o aumento da demanda e tem sustentado o seu fôlego para julgar o máximo de processos distribuídos a cada ano, evitando que muitos processos completem mais de um ano nas mãos do tribunal. Boa parte dessa celeridade veio após uma reforma no processo eleitoral em 2004 que permitiu um maior número de decisões monocráticas.

A grande maioria dos processos que chegam ao TSE diz respeito ao contencioso eleitoral, sejam os referentes a pedidos de cancelamento do registro de candidatos, sejam os que envolvam crimes eleitorais, como o abuso de poder econômico e político durante a campanha.

Dentre esses processos distribuídos e julgados, porém, devemos chamar atenção para um instrumento que não está relacionado ao contencioso eleitoral e que sequer representa a maioria dos julgamentos do TSE, mas certamente foram os que causaram maior impacto no jogo competitivo. Referimo-nos ao instrumento da consulta.

A consulta é prevista no artigo 23 do Código Eleitoral, que detalha as competências privativas do TSE. Esse artigo é dedicado a detalhar algumas funções administrativas que cabem apenas ao tribunal, como, por exemplo, elaborar o seu regimento interno; fixar as datas das eleições quando a legislação não o fizer; enviar lista tríplice ao Presidente da República para a seleção dos membros externos; aprovar a criação de zonas eleitorais e expedir as instruções que achar convenientes para o cumprimento do Código Eleitoral nas eleições.

O item XII desse artigo dita o seguinte: “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”.

O objetivo desse item foi claramente a introdução de um instrumento que pudesse sanar qualquer dúvida entre os competidores políticos e os seus administradores – como as instâncias inferiores da Justiça Eleitoral – sobre as regras do jogo antes mesmo que tivesse seu início. Aliás, o entendimento pacificado no TSE é que, com o início do processo eleitoral, não há mais a possibilidade de que as consultas sejam respondidas. Revelando seu caráter essencialmente instrutivo e preventivo.

Instrutivo por aclarar aos participantes do processo eleitoral as possibilidades e vedações das regras eleitorais. Preventivo por evitar que os competidores cometam irregularidades pelo desconhecimento, ou por má interpretação, das normas.

A consulta é, portanto, um instrumento administrativo que objetiva sanar dúvidas sobre matéria eleitoral. Dessa forma, para que uma consulta seja proposta e aceita pelo TSE, não é necessária a existência de um litígio, nem mesmo partes distintas envolvidas. É preciso que exista apenas uma dúvida sobre a legislação e que ela seja formulada ao TSE por autoridade com jurisdição nacional ou por órgão nacional de partido político.

Por essas características, a resposta dada pelo TSE é feita sempre em tese, afinal não existe sequer o caso concreto, mas apenas uma dúvida sobre como a legislação deve ser interpretada caso ele venha a existir. A consulta pode servir de orientação ao juiz na decisão de um caso concreto que venha a ocorrer no futuro, mas não há obrigatoriedade de vinculação da resposta dada em consulta com a decisão judicial. Em outras palavras, quando diante do caso concreto, a decisão pode ser diferente daquela indicada pela resposta à consulta (Respe 23.404/04).

Esse instrumento, tão precário do ponto de vista jurídico, acabou ocupando uma posição central no cenário político-partidário brasileiro. Através dele o TSE promoveu (re)interpretações até mesmo do texto constitucional. Sublinhe-se que, através de um instrumento que possui funções administrativas e que juridicamente carece de força, o TSE alterou as regras do jogo político avançando até mesmo sobre o texto constitucional.

Na preparação do processo eleitoral, o TSE edita resoluções que, geralmente, reproduzem as leis em vigência e possíveis interpretações judiciais já consolidadas na jurisprudência. Através dessa prerrogativa de produzir instruções para o processo eleitoral, o TSE acabou incorporando suas respostas proferidas em tese quando respondeu a consultas.

O resultado foi que questões centrais do jogo competitivo foram alteradas pelo TSE sem que o caso concreto ao menos existisse. A resposta em tese pôde ser transformada em regra a partir de sua incorporação nas instruções eleitorais que edita. E, mais do que isso, a resposta que foi transformada em regra eleitoral pôde fundar-se em interpretações do texto constitucional. A nosso ver, tal fato é conseqüência do modelo de governança eleitoral adotado, que tornou possível nosso OE decidir sobre as regras do jogo competitivo interpretando o texto constitucional.

Dessa maneira, acreditamos responder a uma das questões iniciais colocadas na introdução da tese: o que *tornou possível* a judicialização da competição político-partidária no Brasil? Resta comprovarmos que essa resposta é adequada e avançarmos sobre as outras duas questões: 1) por que a judicialização ocorreu? e 2) com qual objetivo se judicializou a competição político-partidária?

Para avançarmos nessas perguntas e comprovarmos nossa primeira resposta, estudaremos aqui cinco casos distintos. Eles têm em comum o fato de que modificaram radicalmente o jogo competitivo e foram frutos de interpretações judiciais do texto constitucional, realizadas ou pelo STF ou pelo TSE. São eles a verticalização das coligações eleitorais, a definição do número de vereadores, a cláusula de desempenho, o fundo partidário e a fidelidade partidária.

CAPÍTULO 2:

VERTICALIZAÇÃO

Introdução: histórico e contexto da provocação[12]

O tema da verticalização das coligações partidárias para as disputas eleitorais é emblemático para o debate, ainda incipiente, sobre a instabilidade da legislação eleitoral desde a redemocratização e o impacto que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) podem ter sobre a competição político-partidária.

A congruência das coligações partidárias ou regra da verticalização, como o tema ficou conhecido, estabeleceu limites mais rígidos para a formação de alianças em eleições em que simultaneamente estavam em disputa cargos majoritários e proporcionais nos níveis federal e estadual.

A interpretação do TSE que iniciou a polêmica sobre o tema entre os partidos políticos e entre alguns setores acadêmicos e da imprensa foi tomada em fevereiro de 2002, ano da eleição presidencial que elegeria o sucessor de Fernando Henrique Cardoso.

Nessa eleição estava em jogo o fim ou a continuidade das reformas nas instituições do Estado e na economia do país, e, por isso mesmo, foi marcada por expectativas e tensões dos diversos setores da economia e da sociedade civil.

Em agosto do ano de 2001, os deputados federais Miro Teixeira, José Batochi, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos, em nome da direção nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT), consultaram o TSE[13] sobre a possibilidade de um partido político formar uma aliança política para a disputa presidencial e formar alianças com outros partidos nas eleições para os governos estaduais, mesmo que esses partidos não integrassem a mesma coligação para presidente e que, além disso, possuíssem candidato disputando as eleições presidenciais. Eis os termos da consulta:

> "Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligações, para eleições de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligações com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?" (TSE, consulta Nº 715).

---

[12] Parte dos argumentos desenvolvidos aqui foi retirada de Ferraz e Cortez (2007).

[13] Como já vimos, as consultas não produzem efeitos jurídicos nem possuem força regulatória imediata, entretanto, principalmente em ano eleitoral, as decisões tomadas pelo TSE são incorporadas pelas Instruções que publica para regular todo o processo eleitoral, essas sim com força jurídica.

Segundo noticiou-se à época, o PDT formulou a consulta para solucionar um problema político interno. O partido já havia decidido lançar candidatura própria para as eleições presidenciais de 2002 quando o deputado José Batochio (PDT-SP) sinalizou que construiria uma aliança com o candidato do PT ao governo do Estado de São Paulo, José Genoino (PT-SP).

Quando a cúpula do partido se reuniu para discutir essa aproximação em São Paulo, o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) teria levantado dúvidas quanto à constitucionalidade da formação de alianças estaduais com partidos adversários na disputa presidencial. Daí surgiu a consulta ao TSE, que, segundo seus autores, foi despretensiosa quanto aos efeitos que poderia gerar sobre as relações políticas.

Seu único objetivo seria preventivo quanto a futuros questionamentos da legalidade das coligações que seu partido firmava. "Temia impugnação da aliança que o PDT costurava com o PT em São Paulo, para apoiar a candidatura de Genoíno ao Governo do Estado" (em entrevista para o Jornal do Brasil, 27/02/02).

Depois de alguns meses de debate entre ministros, juristas, acadêmicos e, principalmente, políticos, o TSE respondeu negativamente à consulta numa decisão polêmica e sem unanimidade entre os ministros da Corte Eleitoral. Aos poucos avançaremos nesse debate para melhor compreendermos seus efeitos, seus argumentos e as divergências que dela emergiram.

O artigo 8º da lei eleitoral determina que o período para a definição das coligações e dos candidatos que concorrerão às eleições, proporcionais e majoritárias, é entre o dia 10 e 30 de junho do ano em que serão realizadas as eleições. Até o início do primeiro semestre de 2002, os partidos políticos trabalhavam com uma lógica para organizar suas alianças e estratégias, mas em fevereiro do ano eleitoral, quatro meses antes do fim do prazo de inscrição das coligações e candidatos, o TSE respondeu à consulta do PDT alterando toda a lógica esperada pelos partidos para as eleições daquele mesmo ano[14].

Para conhecer melhor o impacto dessa nova lógica, vamos avaliar como as eleições anteriores foram organizadas no que se refere às coligações eleitorais.

As eleições de 1994 foram as primeiras a eleger diretamente o Presidente da República, os governadores de Estado, os deputados federais e estaduais e dois dos três senadores numa mesma eleição. Até então, o término e o início desses

[14] A questão da alteração de norma eleitoral em ano eleitoral será debatida mais à frente.

mandatos não coincidiam[15]. Para organizar essas eleições, aprovou-se a lei Nº 8.713 em setembro de 1993. O artigo 6º da lei ditava que:

> "Art. 6º É facultado aos partidos políticos celebrar coligações para eleição majoritária, eleição proporcional ou ambas, desde que elas não sejam diferentes dentro da mesma circunscrição" (Lei 8713/93).

Num país como o Brasil, em que o pacto federativo é variável fundamental para as disputas político-partidárias, definir com precisão se a expressão do texto legal "mesma circunscrição" se refere aos limites sub-nacionais ou ao nacional é definir como os partidos irão distribuir suas forças e recursos. E, para que não restassem dúvidas a esse respeito, o TSE emitiu uma resolução que, dentre inúmeros procedimentos e providências para as eleições de 1994, acrescentou um termo ao parágrafo da lei:

> "Art. 8º É facultado aos partidos políticos celebrar coligações à eleição majoritária, à eleição proporcional, ou a ambas (Lei nº 8.713/93, art. 6º, caput).
> § 1º É vedado ao partido político celebrar coligações, **dentro do mesmo estado**, com partidos diversos daqueles integrantes do grupo coligado originariamente (Lei nº 8.713/93, art. 6º, caput)" (TSE, resolução 14002/93, grifo nosso).

Formaram-se então duas lógicas eleitorais para a primeira eleição simultânea depois da redemocratização. A primeira seguia os limites dos Estados e as coligações dos candidatos a governador, senadores, deputados federais e estaduais não poderiam ser distintas. Os partidos poderiam romper a coligação para a disputa de qualquer cargo desde que concorressem isoladamente, mas ficaram impedidos de formar uma nova coligação.

Já a segunda lógica servia aos candidatos à Presidência da República. As coligações feitas para essa disputa não mantinham relação com as coligações possíveis nos Estados, afinal, a congruência definida pela instrução do TSE deveria

[15] Considerando os dois períodos democráticos de nossa história republicana, 1946-64 e 1988 até o momento, apenas em 1950 tivemos uma eleição simultânea para presidente, governadores, deputados estaduais e federais e senadores (informações baseadas na cronologia das eleições de 1945 a 2006, disponível em www.tse.gov.br).

ser estadual e, sendo a eleição presidencial uma eleição nacional, não se enquadrava nessa determinação.

A distinção entre o plano nacional e o plano estadual estava tão óbvia para os ministros do TSE que, em resposta a todas as consultas referentes a coligações para as eleições de 1994, debateram a questão da congruência entre as alianças apenas no âmbito estadual, supondo tacitamente que as alianças para a disputa presidencial se realizavam em outra circunscrição, o território nacional[16].

Sendo a eleição presidencial realizada em distrito eleitoral nacional e não havendo outro cargo em disputa nesse mesmo âmbito, não haveria razão para debater a congruência das coligações nacionalmente. O debate se concentrou no âmbito estadual, pois todos os outros cargos em disputa (governador, senadores, deputados estaduais e federais) o distrito eleitoral considerado foi o próprio Estado.

A questão estava tão clara que na consulta Nº 14.113, formulada pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o TSE foi perguntado sobre o seguinte: "um partido que originalmente tenha se coligado com outras siglas partidárias, no plano federal, poderá, no plano estadual, celebrar coligação diversa com os mesmos partidos em menor número, desde que integrantes da coligação originária?" (CTA Nº 14.113, 08/02/1994).

O relator da consulta, ministro Torquato Jardim, ao que tudo indica, considerou que a expressão "plano federal" tratava de cargos disputados no âmbito estadual com uma atuação no plano federal, como ocorre com deputados federais e senadores, e que "plano estadual" referia-se aos cargos de deputados estaduais e governador. Tanto foi assim que, em resposta à consulta, apenas citou decisão anterior do TSE que tratava explicitamente da congruência entre as coligações para as eleições de deputados estaduais e senadores. Em nenhum momento a expressão "plano federal" foi entendida como circunscrição federal ou nacional.

Sobre a possibilidade de um grupo de partidos celebrar uma coligação para a disputa de um cargo eleito proporcionalmente e celebrar uma outra coligação para a disputa de um cargo eleito majoritariamente, dentro de um mesmo Estado, a decisão do ministro Torquato Jardim, em dezembro de 1993, fixou a orientação que a Corte Eleitoral adotou:

> "A coligação é partido temporário e, por conseguinte, não pode partido dela integrante participar de mais de uma coligação de

[16] Alguns exemplos são as consultas Nº 14.069 (12/1993), 14.113 (02/1994), 14.266 (04/1994), 14.298 (05/1994).

> denominações diversas numa mesma circunscrição (...) Celebrada uma coligação para a eleição proporcional de deputado federal, senador e governador, (...) nada impede que os partidos de uma coligação para deputados estaduais concorra isoladamente. É vedado, contudo, que, dos partidos coligados para deputado federal/senador/governador, surjam outras coligações, integradas por um deles com outros partidos, para outra modalidade de eleição (governador/senador/deputado estadual)" (Ministro Torquato Jardim, consulta Nº 14.069).

Ou seja, o TSE definiu que, se os partidos A, B, C, D e E formassem uma coligação para a disputa de um governo estadual, poderiam lançar candidatos para outros cargos desde que não formassem uma coligação distinta, lançando seus candidatos isoladamente. Até aquele momento não parecia haver dúvidas de que a lei se referia apenas a congruências dentro da unidade subnacional.

Em resumo, a orientação do TSE sobre o tema das coligações para as eleições de 1994 foi a seguinte: as alianças deveriam ser congruentes dentro de um mesmo Estado; sendo assim, as alianças para as eleições proporcionais e majoritárias deveriam coincidir. Por exemplo, se A, B, C e D estivessem coligados para a disputa do governo estadual, deveriam formar a mesma coligação, ou disputar isoladamente, as eleições para deputados federais. Já as alianças para a disputa do cargo de presidente ocorreriam numa circunscrição onde a necessidade de coincidência não teria alcance.

O quadro abaixo mostra que a dinâmica das eleições de 1994 foi toda focada na lógica das duas circunscrições distintas, ou seja, a formação das coligações para as eleições dos governadores, deputados federais, estaduais e senadores davam-se independentemente das coligações formadas para as eleições do Presidente da República.

Considerando apenas as eleições para governadores e presidente, a terceira coluna mede o número de Estados em que o partido firmou uma aliança para a disputa de um governo estadual com um partido adversário na disputa das eleições presidenciais, tornando-se um aliado estadual, mas um adversário nacional. A última coluna mostra em quantos Estados o partido estava presente na disputa pelo governo, seja numa coligação ou isoladamente.

Tabela 2.1: Alianças para as eleições de governador em relação às coligações para presidente nas eleições de 1994.

Candidato	Partido/ coligação	Nº de Estados onde o partido se aliou a adversário (%)	Nº de Estados onde participou das eleições majoritárias[1](%)
FHC	**PSDB, PFL e PTB**		
	PSDB	16 (69,5%)	23 (85,1%)
	PFL	16 (72,7%)	22 (81,4%)
	PTB	15 (83,3%)	18 (66,6%)
Lula	**PT, PSB, PCdoB, PPS, PV, PSTU**		
	PT	5 (20%)	25 (92,5%)
	PSB	10 (45,4%)	22 (81,4%)
	PCdoB	12 (57,1%)	21 (77,7%)
	PPS	11 (50%)	22 (81,4%)
	PV	10 (52,6%)	19 (70,3%)
	PSTU	0 (0%)	14 (51,8%)
Quércia	**PMDB e PSD**		
	PMDB	18 (78,2%)	23 (85,1%)
	PSD	13 (68,4%)	19 (70,3%)
	Não-coligados		
Enéas	Prona	1 (7,6%)	13 (48,1%)
Brizola	PDT	16 (66,6%)	24 (88,8%)
Esperidião Amin	PPR	14 (77,7%)	18 (66,6%)
Carlos Gomes	PRN	6 (40%)	15 (55,5%)
Hernani Fortuna	PSC	8 (61,5%)	13 (48,1%)

Fonte: Jairo Nicolau: <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html> (Banco de dados eleitorais) e TSE: <www.tse.gov.br>.
1) Consideramos participação nas eleições majoritárias quando o partido lançou candidatos para governador, vice-governador ou quando integrou a coligação de um candidato a governador.

Dos partidos que disputaram as eleições presidenciais de 1994, coligados ou não, os que menos integraram alianças estaduais com partidos que eram adversários nas eleições presidenciais foram, proporcionalmente, PSTU (0%), Prona (7,6%), PT (20%) e PRN (40%). Dentre os que mais vezes se coligaram para as eleições majoritárias estaduais com adversários para o cargo presidencial foram, proporcionalmente, PTB (83,3%), PMDB (78,2%), PPR (77,7%) e PFL (72,7%).

Se tentássemos transportar a regra da verticalização de 2002 para as eleições de 1994, poderíamos dizer que apenas o PSTU se enquadraria na regra e que poucos partidos se aproximariam dela. Afinal, pela lógica da congruência das coligações, nenhum partido pode se aliar nos Estados com partidos adversários no âmbito nacional.

A conclusão a que chegamos é a de que nas eleições de 1994 imperaram duas lógicas independentes nas estratégias da maioria dos partidos políticos: uma definia a atuação partidária nas eleições para presidente, e outra corria conforme as

características dos partidos nos Estados. Tanto foi assim que o candidato vitorioso à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso, foi apoiado por uma coligação formada por partidos com um alto "índice de incongruência" nas alianças estaduais (PSDB, PFL e PTB).

Entre a vitória de Fernando Henrique em 1994 e as novas eleições em 1998, o Congresso Nacional aprovou a Lei ordinária Nº 9504/97, que ficou conhecida como lei das eleições. Em grande medida, a nova lei veio garantir alguns pontos já pacificados pela jurisprudência do TSE, consolidar algumas modificações já feitas no antigo Código e conferir segurança jurídica para as novas regulamentações constitucionais, como por exemplo, a possibilidade de reeleição nas eleições majoritárias.

Quanto ao tema das coligações partidárias, o texto de 1997 repetiu o de 1993 quanto à circunscrição, mas trouxe algumas novidades quanto às possibilidades das coligações para eleições proporcionais e majoritárias:

> "Art. 6º: É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário" (Lei Nº 9.504/97).

A lei de 1997 alterou decisão judicial passada sobre as alianças de eleições proporcionais e majoritárias. Na eleição de 1994, se os partidos A, B, C e D formassem uma coligação para a disputa do cargo de governador, só poderiam lançar candidatos à disputa dos cargos proporcionais (deputados federais e estaduais) seguindo a mesma composição. Caso contrário, os partidos deveriam lançar seus candidatos isoladamente, sem nenhuma aliança partidária.

A nova lei veio justamente reformar esse entendimento do TSE, liberando os partidos coligados para o pleito majoritário para formarem alianças distintas para os pleitos proporcionais. Dessa forma, se A, B, C e D formassem uma coligação para a eleição de governador, poderiam formar outras alianças para as eleições proporcionais. Entretanto, como confirmou a Corte Eleitoral na resolução Nº 20.126, essa nova aliança para uma eleição proporcional só poderia ser formada se o partido coligado fosse membro da mesma coligação para o pleito majoritário, ou seja, partidos que disputassem as eleições para governador em coligações diferentes

não poderiam formar uma nova coligação para as eleições de deputados federais ou estaduais.

Como nas eleições de 1994, a circunscrição eleitoral considerada em 1998 foi o Estado, tanto que o TSE confirmou que a coincidência das alianças para o pleito majoritário deveria ser apenas para as disputas dos cargos de governador e senador:

> "Não é admissível, entretanto, pluralidade de coligações para eleição majoritária (governador e senador). Se seis partidos constituírem coligação ao pleito de governador, não será viável, por exemplo, que, apenas, quatro dentre esses partidos políticos formem coligação diferente para a disputa majoritária do cargo de senador. Nada impedirá, entretanto, que a coligação se limite, tão-só, à eleição de governador, disputando cada partido integrante da coligação, com candidato próprio, o Senado, ou desistindo de concorrer a este cargo. O mesmo poderá suceder se a coligação majoritária se restringir à disputa do pleito de senador, hipótese em que cada partido dessa coligação terá direito a concorrer com candidato próprio a governador, ou não disputar o pleito a este último cargo" (Ministro Néri da Silveira, consulta Nº 382).

Em resumo, a orientação sobre o tema das coligações para as eleições de 1998 foi a seguinte: as alianças para os cargos majoritários deveriam ser congruentes dentro de um mesmo Estado, sendo assim, as alianças para as eleições de governadores e senadores deveriam coincidir. Para as eleições proporcionais, as alianças não precisariam ser congruentes, desde que fossem realizadas dentre os partidos que tivessem se coligado para as eleições majoritárias. Por exemplo, se A, B, C e D estivessem coligados para a disputa do governo estadual, eles poderiam formar coligações para as eleições de deputados federais apenas entre eles (dois a dois ou três a três) ou disputar os cargos isoladamente. Já as alianças para a disputa do cargo de presidente ocorreriam numa circunscrição onde a regra da congruência não teria alcance.

O quadro abaixo estabelece a mesma comparação do quadro anterior com os dados das eleições de 1998.

Tabela 2.2: Alianças para governador de Estado em relação às alianças para Presidente da República nas eleições de 1998.

Candidato	Partido/ Coligação	Nº de Estados onde o partido se aliou a adversário (%)	Nº de Estados onde participou das eleições majoritárias[1] (%)
FHC	**PSDB, PFL, PPB, PTB, PSD**		
	PSDB	23 (88,4%)	26 (96,2%)
	PFL	21 (80,7%)	26 (96,2%)
	PPB	22 (88%)	25 (92,5%)
	PTB	22 (81,4%)	27 (100%)
	PSD	18 (100%)	18 (66,6%)
Lula	**PT, PDT, PSB, PCdoB, PCB**		
	PT	16 (59,2%)	27 (100%)
	PDT	20 (83,3%)	24 (88,8%)
	PSB	20 (86,9%)	23 (85,1%)
	PCdoB	19 (73%)	26 (96,2%)
	PCB	8 (57,1%)	14 (51,8%)
Ciro Gomes	**PPS, PL, PAN**		
	PPS	20 (90,9%)	22 (81,4%)
	PL	21 (91,3%)	23 (85,1%)
	PAN	17 (100%)	17 (62,9%)
	Não-coligados		
Enéas	Prona	5 (33,3%)	15 (55,5%)
Ivan Frota	PMN	20 (83,3%)	24 (88,8%)
Syrkis	PV	19 (82,6%)	23 (85,1%)
José Maria	PSTU	0 (0%)	18 (66,6%)
João de Deus	PTdoB	18 (94,7%)	19 (70,3%)
Eymael	PSDC	9 (75%)	12 (44,4%)
Thereza Ruiz	PTN	12 (100%)	12 (44,4%)
Sérgio Bueno	PSC	19 (86,3%)	22 (81,4%)
Vasco Neto	PSN	6 (60%)	10 (37%)

Fonte: Jairo Nicolau: <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html> (Banco de dados eleitorais) e TSE: <www.tse.gov.br>.
1) Consideramos participação nas eleições majoritárias quando o partido lançou candidatos para governador, vice-governador ou quando integrou a coligação de um candidato a governador.

Nas eleições de 1998, as alianças estaduais foram ainda mais incongruentes do que nas eleições de 1994. Apenas um partido, o PSTU, não formou alianças nos Estados com adversários na disputa presidencial. Logo depois veio o Prona com 33,3%, o PCB com 57,1% e o PSN com 60%. Três partidos compuseram coligações estaduais com adversários nacionais em todas as eleições para governador de que participaram, PSD, PAN e PTN.

Os dados mostram que a maioria dos partidos formou alianças incongruentes em mais de 80% das eleições para governador de que participaram. Podemos dizer, então, que nas duas primeiras eleições em que houve uma disputa simultânea para os cargos de Presidente da República e governadores, os partidos

políticos demonstraram claramente que se organizam de acordo com duas realidades para as composições partidárias, uma em âmbito nacional e outra que respeita as particularidades de cada Estado.

Se os padrões da prática política para a formação de coalizões estavam tão distantes daquilo foi definido judicialmente, por que então foi estabelecida a regra da verticalização? Acreditamos que a análise dos votos dos ministros do TSE quando provocados a decidir sobre o tema pode nos oferecer alguns elementos para a resposta da pergunta.

O debate judicial

Os argumentos que fundamentaram a interpretação do TSE pela verticalização estavam sustentados em três pontos: 1) resposta do ministro Néri da Silveira para a consulta Nº 382 nas eleições de 1998, 2) interpretação do termo "mesma circunscrição" do artigo 6º da lei 9.504/97 e 3) interpretação do texto constitucional que definia que os partidos deveriam ter "caráter nacional".

Para além das fundamentações legais há uma discussão sobre o papel do TSE que entendemos ser fundamental explorar. Antes disso, passemos aos argumentos jurídicos.

A composição da Corte Eleitoral quando decidiu pela congruência das coligações nas eleições nacionais e estaduais era a seguinte[17]: pelo Supremo Tribunal Federal, ministro Nelson Jobim (presidente), ministra Ellen Gracie e ministro Sepúlveda Pertence; pelo Superior Tribunal de Justiça, ministros Garcia Vieira e Sálvio de Figueiredo Teixeira, e, por fim, representando a classe dos advogados, ministros Luiz Carlos Madeira e Fernando Neves.

Essa era uma composição com uma característica peculiar: boa parte dos seus membros tinha experiência com o processo eleitoral – ou porque tinham passagem pela Justiça Eleitoral, ou pela vida político-partidária.

O relator da consulta foi o ministro Garcia Vieira, cujo ingresso no TSE foi em março de 1998 como suplente, passando a titular em março de 2000 e se afastando, pela imposição do fim do seu mandato, em março de 2002[18]. Além dessa experiência no próprio TSE, Vieira tinha larga experiência nas instâncias inferiores

[17] Como vimos, o TSE é composto por sete membros: a) três ministros oriundos do Supremo Tribunal Federal, b) dois ministros do Superior Tribunal de Justiça e c) dois advogados nomeados pelo presidente da república dentre seis indicados pelo STF.
[18] Sua saída compulsória do TSE, aliás, deu-se a poucas semanas de relatar essa que foi uma das mais polêmicas decisões da justiça eleitoral.

da Justiça Eleitoral, tendo atuado nos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal.

Pelo lado dos representantes dos advogados, os dois ministros contavam com atuações anteriores em TREs e já tinham certa experiência na Corte Eleitoral.

Pelo Supremo Tribunal Federal, tanto o ministro Nelson Jobim como o ministro Sepúlveda Pertence gozavam de amplo conhecimento da lógica eleitoral e do comportamento das disputas político-partidárias. Sepúlveda compôs pela primeira vez o TSE em maio de 1990 como juiz substituto. Exerceu seu mandato de titular de maio de 1991 a novembro de 1994, retornou como juiz substituto em dezembro de 1999, cumprindo seu mandato como efetivo até março de 2005. Nelson Jobim, que já foi deputado constituinte e Ministro da Justiça, não poderia deixar de ter um conhecimento prático da vida político-partidária no Brasil.

Dessa Corte não se pode dizer que não havia uma visão clara do impacto que a decisão da verticalização produziria sobre o jogo político-partidário. Também não se pode negar que havia ali um momento de debate sobre o papel do TSE na regulação das disputas pelo poder político.

A pergunta formulada pela consulta Nº 715 era direta: é possível se coligar nos Estados com partidos que estejam disputando as eleições presidenciais como adversários? A resposta à consulta não foi unânime. Primeiro, antes da votação no plenário, havia dois pareceres opostos. O parecer da Assessoria do Presidente da casa respondeu negativamente, entendendo que as alianças deveriam ser congruentes nos âmbitos nacional e estadual. O outro parecer, do Ministério Público Eleitoral, respondeu positivamente, entendendo que a congruência era uma obrigação restrita apenas à circunscrição estadual.

No plenário, as divergências persistiram. Dos sete ministros, cinco responderam seguindo a orientação da assessoria do presidente – entenderam haver a necessidade de coligações congruentes entre as eleições presidenciais e de governadores. Dois ministros, Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo, foram os votos vencidos na decisão do TSE.

Como dito, o debate no plenário passou pela discussão de três pontos. O primeiro foi sobre uma reposta dada pelo ministro Néri da Silveira na consulta Nº 382. Os termos dessa resposta, já abordados aqui, foram invocados para provar que havia um precedente julgado pelo TSE sobre a questão da congruência das coligações. O interessante é que essa consulta se referia às coligações de governador e senador. Dessa forma, o ministro Néri da Silveira não respondeu sobre a necessidade de coincidência entre as coligações de Presidente da República e

governadores e respondeu "sim" sobre a obrigatoriedade de congruência para eleições naturalmente restritas dentro de um mesmo Estado.

Aliás, foi esse o ponto de argumentação do ministro Pertence na construção de seu voto contrário ao entendido vitorioso. A maioria do plenário, porém, entendeu que essa decisão de 1998 era adequada para balizar a decisão daquele momento.

O segundo ponto desse debate ficou por conta do significado da expressão "mesma circunscrição", cunhada no artigo 6º da lei 9.504/97. O ministro Nelson Jobim assim definiu a expressão:

> "A expressão 'dentro da mesma circunscrição' opera como definidor do âmbito de validez espacial da norma jurídica. A lei limita, à mesma circunscrição – '(...) dentro da mesma circunscrição (...)' –, a faculdade de: '(...) celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas (...)'. A faculdade, contida na regra, só tem uma direção: 'dentro da mesma circunscrição'. Dessa regra, que institui uma faculdade unidirecional, decorre, também, uma proibição.
>
> Ao facultar a celebração de coligações somente 'dentro da mesma circunscrição', não está facultando a celebração de coligações que não sejam 'dentro da mesma circunscrição'.(...) Faculta, 'dentro da mesma circunscrição'. E proíbe, fora dela. (...) Pergunto: O que significa a lei ter facultado a celebração de coligações somente *dentro da mesma circunscrição* e, a *contrario sensu*, ter proibido fora da mesma circunscrição? Poder-se-ia iniciar respondendo que é impossível a realização de coligações fora da mesma circunscrição. Nessa hipótese, a expressão 'dentro da mesma circunscrição' seria inútil. É regra de hermenêutica que a lei não tem expressões inúteis. Essa proibição só faz sentido se – e somente se – ela disser respeito às relações entre as coligações nacionais e as estaduais. Fora disso, não faz sentido (ministro Nelson Jobim, consulta 715/02).

Numa suposição lógica do que a vontade do legislador tentou expressar na lei das eleições em 1997, Jobim defendeu que, se a expressão "mesma circunscrição" se referisse apenas ao Estado, ela perderia sentido de ser. Afinal, alianças para governador, senador, deputados estaduais e federais só podem ser

dentro de um mesmo Estado, pois o distrito eleitoral dessas eleições é estadual. Sendo assim, não haveria propósito em dizer que as alianças devem ser realizadas dentro de uma mesma circunscrição. Mas, como definiu o ministro, "a lei não tem expressões inúteis". Se a expressão é inútil para se referir ao Estado – e não há expressões inúteis na lei –, a expressão só pode estar se referindo ao âmbito nacional, só assim ela seria útil.

Contrariando esse posicionamento de Jobim, Pertence defendeu que a expressão "mesma circunscrição" está definida na lei desde 1994, e em todas as eleições desde então não houve polêmica em relação ao espaço a que se referia o termo. Resgatou o artigo 86 do Código Eleitoral, que estabelece que "nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município", em um sinal de que se o legislador entendeu desnecessário marcar a abrangência da circunscrição é porque ela já estava definida no Código Eleitoral.

> "A circunscrição de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o país –, realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada Estado – é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do País compreende os territórios das unidades federadas" (ministro Sepúlveda Pertence, consulta Nº 715/02).

O terceiro ponto do debate no plenário do TSE passou por uma interpretação do texto constitucional. Em seu artigo 17, inciso I, a Constituição Federal define que os partidos políticos brasileiros devem ter "caráter nacional". Na interpretação de Jobim isso significou que as alianças feitas no âmbito nacional deveriam condicionar as alianças estaduais.

> "Admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão nacional é se opor ao 'caráter nacional' e à 'ação de caráter nacional', que a Constituição e a lei impõem aos partidos. A condição do 'caráter nacional', tanto da Constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional (ministro Nelson Jobim, consulta Nº 715/02).

Em mais esse ponto há discordância na interpretação de Pertence:

> "O 'caráter nacional' não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles 'autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento'. Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das Seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que se haja engajado a legenda" (ministro Sepúlveda Pertence, consulta Nº 715/02).

Aqui se revela o ponto essencial desse debate que ficou contido dentro das argumentações jurídicas: quais os limites da atuação do TSE nas disputas político-partidárias da democracia brasileira? A análise desse debate permite identificar dois posicionamentos. De um lado, a defesa de um papel mais moderado da Corte Eleitoral; de outro, a defesa de um papel mais arrojado, capaz de promover os ajustes necessários aos partidos políticos e, conseqüentemente, à democracia brasileira.

Quando Pertence traz à tona a questão da autonomia dos partidos, revela uma defesa de uma atuação mais moderada do TSE. Sua preocupação em relação à coincidência das coligações era a de que, ao ser mais arrojado, o tribunal limitasse essa autonomia impondo um padrão estranho à prática partidária.

O risco era de que o tribunal avançasse sobre terrenos em que não seria prudente avançar. Essa decisão não seria, assim, uma mera interpretação do texto legal, muito menos uma iniciativa para garantir o bom cumprimento das obrigações legais; seria de fato uma produção legislativa da Justiça Eleitoral. E, discutindo o papel do TSE, o ministro defende:

> "(...) além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei. Óbvio, entretanto, que não pode as corrigir, **substituindo pela de seus juízes a opção do legislador**: por isso, não cabe ao TSE suprir lacunas aparentes da Constituição ou da lei, vale dizer, o 'silêncio eloqüente' de uma ou

> de outra" (ministro Sepúlveda Pertence, consulta Nº 715/02, grifo nosso).

Nas palavras do próprio ministro, a decisão que ali se desenhava era, em verdade, uma substituição da vontade do legislador pela vontade dos juízes. Além do mais, havia no argumento de Pertence uma desconfiança em relação aos bons efeitos da norma sobre a prática político-partidária, e, convencido de que os efeitos da verticalização, vinda de uma interpretação da legislação eleitoral, poderiam trazer mais malefícios do que benefícios, registrou uma forte crítica ao posicionamento que o plenário acabou adotando.

> (...) constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos –, tentar impor – **por lei ou pela interpretação voluntarista dela** – um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela 'federação' de lideranças regionais. (...) o 'pluralismo político' – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias" (ministro Sepúlveda Pertence, consulta Nº 715/02, grifo nosso).

É interessante destacar que, na visão do ministro Pertence, a decisão que o TSE tomou foi fruto de uma "interpretação voluntarista" da lei, e esse voluntarismo, podemos dizer, esteve em nome da erradicação dos males característicos do sistema político-partidário que o próprio sistema não poderia, ou não desejaria, tratar.

A maioria dos ministros não explicitou seu voluntarismo nem defendeu uma ação mais arrojada do TSE. Mas, ao analisarmos alguns dos argumentos na interpretação jurídica da questão, percebem-se quais princípios guiaram os ministros na interpretação majoritária.

Nas palavras de Jobim, que serviram de parâmetro aceito pela maioria do plenário, podemos captar como havia um propósito político na obrigatoriedade da congruência ou, como ele a chamou, da simetria entre as coligações.

> "É a consistência política que a lei exige entre as coligações nacional e estadual, em que a coligação nacional é o paradigma, porque inclui a

> outra. A simetria e a consistência têm como paradigma a opção nacional dos partidos" (ministro Nelson Jobim, consulta Nº 715/02).

Sua convicção era a de que a incongruência das coligações teria contribuído apenas para favorecer interesses regionais e esvaziar a força nacional dos partidos políticos. Pois, como podemos depreender de seus argumentos, partidos nacionais seriam uma garantia de consistência política, e a consistência política deveria vir com a congruência das coligações partidárias estaduais em relação às alianças nacionais.

A resposta arrojada que ali se formulava não serviria apenas para dirimir uma pequena dúvida de procedimentos; o que ali se construía era algo maior, buscavam-se respostas para atender a questionamentos históricos, acadêmicos e institucionais: qual é a qualidade dos partidos políticos na democracia brasileira?

Citando e aderindo aos diagnósticos de Mainwaring (2001), de que os partidos políticos no Brasil não têm força nacional e que são, na verdade, uma federação de partidos estaduais sem penetração nacional, o ministro acreditava na força do TSE para corrigir essas características. Daí a obrigatoriedade da congruência das coligações estaduais com a nacional. Há aqui o diagnóstico e o remédio.

> "Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira. É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República. (...) A autonomia dos partidos restringe-se à definição de 'sua estrutura interna, organização e funcionamento' (CF, art. 17, §1º). Não têm eles o poder de dispor sobre o 'caráter nacional' exigido pela Constituição e pela lei" (ministro Nelson Jobim, consulta Nº 715/02).

E finaliza seus argumentos dizendo que "o objetivo é os partidos servirem aos interesses da nação e do eleitorado, e não, exclusivamente, aos interesses e conveniências eleitorais de seus integrantes". Ou seja, atender a interesses regionais significaria atender a interesses de conveniência, e somente partidos fortes em âmbito nacional poderiam atender aos interesses da nação e do eleitorado e, assim, consolidar a democracia no país. Mesmo que para isso fosse preciso contrariar práticas e aprendizados anteriores, impondo a mudança pela via judicial. Um sinal

claro de que se o sistema político tem comportamentos pouco adequados para o fortalecimento da democracia é preciso, através de uma obrigação quase pedagógica, ensinar-lhes modos mais adequados aos regimes democráticos.

A ministra Ellen Gracie, demonstrando afinidade com os argumentos de Jobim, acompanhou seu voto, fazendo questão de marcar o motivo de sua escolha:

> (...) ao cidadão-eleitor, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com **inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário**" (ministra Ellen Gracie, consulta Nº 715, grifo nosso).

Com um diagnóstico de que os interesses regionais enfraqueceriam a defesa de interesses nacionais pelos partidos políticos, e que partidos sem força nacional não poderiam garantir uma democracia, os ministros ofereceram então a solução, não apenas aos partidos, mas também ao cidadão-eleitor brasileiro.

Formou-se então uma decisão emblemática para o relacionamento entre o Poder Judiciário e a competição política no Brasil. A resolução publicada pelo TSE para organizar as eleições de 2002 orientava os partidos de acordo com essa interpretação da lei. Em outras palavras, o TSE acrescentou às regras que regulamentariam as eleições de 2002 normas derivadas de sua própria interpretação. A resolução judicial trouxe uma novidade legal originária do próprio Judiciário em resposta a uma consulta de um partido.

A rigor, a consulta Nº 715 foi a primeira que o TSE recebeu perguntando explicitamente sobre as coligações de presidente e governadores. Entretanto, vale lembrar que há uma consulta respondida pelo ministro Torquato Jardim em 1994[19] que se aproxima muito do sentido dessa consulta formulada em 2002. Na primeira consulta falava-se da coincidência entre as coligações no "plano federal" e no "plano estadual"; nessa última falava-se em "presidente" e "governadores".

Na consulta de 1994 não houve sequer um debate, a decisão do relator foi sucinta e apenas reproduziu decisões anteriores que falavam de congruência apenas dentro de um mesmo Estado. E não há qualquer indício de que o ministro tivesse dúvida quanto à abrangência da circunscrição onde as coligações deveriam ser congruentes. Já na decisão de 2002 houve um debate extenso e uma divergência

[19] Consulta Nº 14.113, 08/02/1994.

significativa entre ministros e demais órgãos que foram consultados sobre a matéria.

Dada a semelhança entre os termos das consultas e do perfil das eleições que se avizinhavam, podemos dizer que a primeira oportunidade que o TSE teve para interpretar as normas e decidir pela obrigatoriedade legal da verticalização das coligações foi em 1994 – entretanto, não adotou essa interpretação.

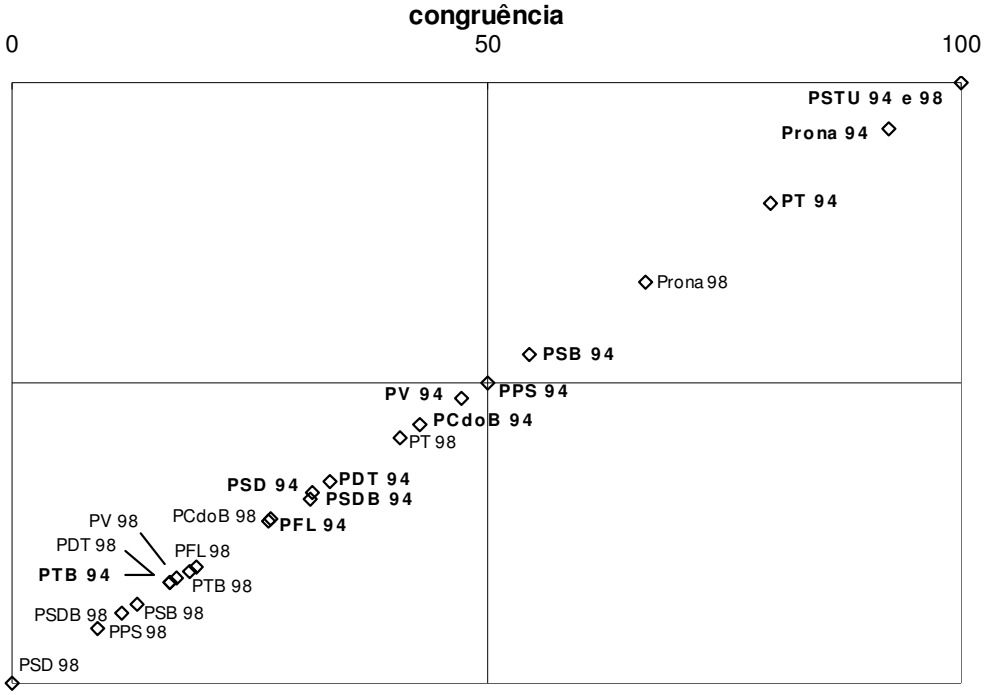
Esse fato revela que por não estar diante de uma questão completamente nova o TSE acabou formando um entendimento diferente daquele que adotou no passado. Se fosse a primeira vez que o tribunal estivesse diante da questão, poderíamos argumentar que a interpretação dada talvez fosse a única possível. Mas não parece ser esse o caso.

Mais do que a interpretação possível, essa decisão revelava uma interpretação desejada, escolhida. Definida com o objetivo de alterar o comportamento político-partidário.

Para a maioria do TSE em 2002, o fato de que a prática partidária estava muito distante do modelo de partidos nacionalmente fortes só reforçava a urgência de reformar o sistema partidário.

O gráfico abaixo mostra o "índice de congruência" de cada partido nas duas eleições que antecederam a decisão de 2002 pela verticalização. Os partidos analisados são apenas os que disputaram as eleições majoritárias para presidente e governadores de Estado. O objetivo é mostrar como a decisão do TSE para as eleições de 2002 estabeleceu um padrão de coligações completamente distante da realidade da maioria dos partidos até aquele momento.

Gráfico 2.1: Nível de congruência entre as coligações estaduais e nacionais nas eleições de 1994 e 1998[1].



1) Sabemos que gráficos de dispersão são utilizados para indicar uma variação bidimensional. O adotamos aqui, porém, mesmo se tratando de uma variação unidimensional. Essa escolha deveu-se pela boa visualização que ele ofereceu sobre a realidade das coligações eleitorais e o quão distantes estariam do ponto definido pelo TSE como o padrão a ser adotado.

No gráfico, quanto mais próximo do valor 100 no eixo "congruência", mais congruentes foram as alianças do partido nas eleições majoritárias que participou. Ao contrário, quanto mais distante do valor 100 do eixo "congruência", maior é a porcentagem de alianças não congruentes firmadas pelo partido nas eleições estaduais.

Em outras palavras, o partido que estiver no ponto 100 do eixo "congruência", em todos os estados que disputou as eleições majoritárias, não se coligou com partidos adversários nas eleições presidenciais.

Já o partido que estiver mais distante do ponto 100 do eixo "congruência", em todos os Estados que disputou as eleições majoritárias, coligou-se com partidos adversários nas eleições presidenciais.

Assim, no quadrante superior direito estão os partidos que mais se aproximariam em 1994 e 1998 da obrigação estabelecida a partir de 2002. Do lado oposto, no quadrante inferior esquerdo, estão os partidos que estariam muito distantes da prática da verticalização desenhada pelo TSE para as eleições 2002. O PSD, nas eleições 1998, não estabeleceu nos Estados nenhuma aliança congruente

com a aliança nacional, ou seja, em todos os Estados em que participou das eleições para governador, participou de coligações com partidos adversários ao cargo de Presidente da República. Já o PSTU representa o oposto. Nas duas eleições, de 1994 e 1998, quando o partido disputou as eleições de governador, não se aliou a nenhum adversário ao cargo de Presidente da República. Seria, portanto, o único partido a formar coligações com o perfil estabelecido judicialmente.

Tomados os dados das duas eleições simultâneas no período pós-democratização, podemos dizer que havia um padrão de coligações partidárias: as coligações estaduais eram incongruentes em relação às coligações nacionais, ou seja, as disputas para os governos estaduais seguiam uma lógica própria independente das disputas para a Presidência da República.

Com a decisão do TSE, bastava agora dizer aos partidos que tudo o que fizeram até então, em termos de coligações políticas, não contribuiu em nada para o fortalecimento dos partidos, tão necessário para o bom funcionamento democrático. E que em quatro meses deveriam adotar uma prática mais saudável para o país, de acordo com a determinação de um ator externo ao sistema político-partidário.

O impacto da decisão e a reação legislativa

Não é de se estranhar que os partidos se incomodaram com o remédio amargo e decidiram sair em busca de novos diagnósticos e tratamentos. Três frentes simultâneas de ações foram abertas, combinando diferentes estratégias: 1) estratégia judicial reformadora, acionando o STF para reformar a decisão do TSE 2) estratégia judicial preventiva, acionando o TSE com várias consultas para sanar qualquer dúvida, evitando uma ação de impugnação futura, caso a nova regra permanecesse e 3) estratégia refratária, reformando a Constituição para reverter as bases jurídicas da decisão, recusando-se a aceitar a decisão do TSE.

Tudo ocorreu faltando menos de quatro meses para as convenções partidárias e oito meses para as eleições.

Na primeira estratégia, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) acionaram o STF praticamente ao mesmo tempo. A primeira foi proposta em conjunto pelo PT, PCdoB, PL, PSB e PPS (Nº 2.626), a segunda foi assinada apenas pelo PFL (Nº 2.628). A lógica era tentar eliminar os danos políticos causados pela decisão judicial por intermédio do próprio Judiciário.

Em ambas, a argumentação era a mesma, a decisão do TSE seria inconstitucional, pois feria a autonomia dos partidos (art. 17, CF) e o princípio da anualidade da legislação eleitoral (art. 16, CF). A autonomia estaria limitada pela imposição de um padrão para as coligações partidárias estranho à prática partidária. A anualidade teria sido desrespeitada, pois a decisão do TSE não era uma simples interpretação da norma eleitoral, mas uma nova norma. E, tendo sido emitida a oito meses das eleições, desrespeitaria a Constituição na determinação de que qualquer alteração na lei eleitoral deveria ser feita em até um ano antes das eleições.

Depois de longos debates e com a formação de uma maioria de sete a quatro, o STF decidiu não reconhecer as Adins, ou seja, não decidiu o mérito da questão, antes disso entendeu que não caberia ao STF decidir sobre a decisão do TSE. Esse entendimento fundamentou-se em dois argumentos: 1) não cabe o controle constitucional sobre atos regulamentares e 2) não estando as regras das coligações partidárias inscritas na Constituição Federal, mas sim em lei ordinária (lei 9.504/97), não caberia o controle de sua constitucionalidade.

Mesmo não decidindo o mérito da questão, alguns ministros avançaram na argumentação e avaliaram o impacto da decisão do TSE. Entre os que formavam a minoria estava o ministro Sepúlveda Pertence, que repetiu o voto dado no TSE, e os ministros Sydney Sanches, Ilmar Galvão e Marco Aurélio. A base de seus argumentos foi desenvolvida pela convicção de que a decisão do TSE produzia norma eleitoral nova.

> "Ora, se a Carta da República, mediante o preceito do artigo 16, impõe, quanto à lei em sentido formal e material, a anterioridade de um ano, o que se dirá relativamente a algo que tenha força de lei, como a medida provisória, e, quanto a um ato do próprio Tribunal Superior Eleitoral (...) que venha a dispor, inovando — e **não há a menor dúvida de que houve uma inovação**, considerada a própria prática do Tribunal Superior Eleitoral nas eleições de 1998 — as balizas do pleito a sete meses deste (Ministro Marco Aurélio, Adins Nº 2.626 e 2.628, grifo nosso).

E, além do mais, criticou-se o comportamento arrojado do TSE, quando, na visão de alguns ministros, decidiu-se por fazer uma reforma política assumindo um lugar desocupado pela inoperância e ineficiência dos partidos políticos.

> "Reforma, que, tão esperada e desejada, deveria, obviamente, ter tido curso no Congresso Nacional – e não no Tribunal Superior Eleitoral – , por mais respeitável e respeitada que seja aquela Corte, que todos os Juízes desta Casa integraram ou integram, oito dos quais seus ex-Presidentes. E que, portanto, por ela nutrem a maior consideração" (ministro Sydney Sanches, Adins Nº 2.626 e Nº 2.628).

Vale a pena destacar que o STF considerou que as resoluções do TSE não seriam passíveis de controle de constitucionalidade. Isso porque tratar-se-iam de normas reguladoras, incapazes de inovar juridicamente. Em tese, as resoluções do TSE são as regras emitidas em acordo com as leis vigentes naquele momento eleitoral. E foi orientado por essa tese que o Supremo decidiu não avaliar o mérito das Adins.

A segunda estratégia, judicial preventiva, veio pelo receio de que, mantendo-se a norma da verticalização, as alianças e os candidatos poderiam ser vítimas de tentativas de impugnação de suas candidaturas por qualquer brecha deixada em aberto. Buscavam então cercar todas as possibilidades para que nenhum caso concreto de violação da regra chegasse à Justiça Eleitoral futuramente.

Foram apresentadas diversas consultas ao TSE. Dentre todas as perguntas, aquela que mereceu maior destaque, pela importância que seus efeitos poderiam trazer, era sobre a possibilidade de um partido que não tivesse lançado candidato à Presidência da República, e também não participasse de nenhuma coligação para essa eleição, firmasse alianças com outros partidos para concorrer apenas às eleições estaduais[20].

A Assessoria Especial da Presidência (Aesp) do TSE, presidida pelo ministro Nelson Jobim, respondeu negativamente a essa pergunta. Segundo seus argumentos, para que de fato a verticalização estabelecesse a consistência e a coerência partidárias esperadas, os partidos aliados para a disputa presidencial não poderiam receber na celebração de alianças estaduais nenhum partido estranho à coligação nacional. Em suma, defendia que, se um partido não tivesse lançado candidato nem participado de aliança para a disputa presidencial, só poderia se

[20] Em 26 de março de 2002, o TSE respondeu cinco consultas sobre esse tema: 1) Nº 758: apresentada pelo PPB, 2) Nº 759: apresentada pelo senador Romero Jucá, 3) Nº 760: apresentado pelo PGT, PHS, PSDC, PSL, PST, PTdoB e PTN, 4) Nº 762: apresentada pelo senador Geraldo Melo e 5) Nº 766: apresentada pelo PT.

coligar para as disputas estaduais com partidos em mesma situação, ou seja, que também não tivessem lançado candidatos à Presidência.

Se a decisão tomada na consulta Nº 715, a de impedir que adversários nacionais fossem aliados estaduais, tinha provocado a reação dos partidos políticos, a decisão que seria tomada nessas cinco outras consultas poderia causar um impacto muito maior. Buscando os fatos, alguns partidos naquele momento, notadamente o PFL, buscavam minimizar o impacto negativo da verticalização sobre as práticas políticas apreendidas até então. A estratégia seria a seguinte: não participar das eleições nacionais para liberar o partido a se coligar nos Estados de acordo com as particularidades de cada Estado.

Caso a posição da Aesp fosse a posição assumida pelo TSE, os partidos que não lançassem candidatos à Presidência teriam uma enorme restrição nas opções políticas para celebrar alianças estaduais, afinal poderiam se coligar apenas com partidos que também não participassem da disputa presidencial. Essa restrição só não seria maior se o partido decidisse participar da disputa presidencial – suas opções ficariam limitadas aos partidos coligados nessa disputa.

Talvez sob o impacto da polêmica provocada por sua decisão, cerca de um mês depois, os ministros do TSE decidiram abrandar a tese da verticalização. Não acataram a interpretação da Aesp e liberaram os partidos não participantes das eleições presidenciais a se coligarem nos Estados com partidos que nela estivessem participando.

Os argumentos que sustentaram o voto do ministro Fernando Neves, relator das cinco consultas, e que serviu de orientação para o voto dos outros ministros, merecem destaque:

> "Confesso, Sr. Presidente, que a possibilidade de um determinado partido celebrar coligação em um Estado com um partido que esteja disputando a eleição presidencial e em outro estado com outro partido que também esteja disputando a eleição presidencial pode e deve causar grande espanto no espírito do eleitor. Como será possível que uma agremiação partidária apóie um programa em um estado e outro, antagônico, em outro estado? Isso não contribui para o fortalecimento dos partidos, nem da democracia.
>
> Todavia, não encontro na legislação eleitoral, especialmente no capítulo da Lei 9.504, de 1997, que trata das coligações, dispositivo

> que impeça essa manifesta incoerência" (ministro Fernando Neves, consulta Nº 758/02).

Interessante notar que a verticalização foi estabelecida pela interpretação do artigo 6º da Lei 9.504, mesmo artigo a que se refere o ministro nessa consulta dizendo que dele não se pode cobrar uma interpretação que exija coerência dos partidos na construção de suas alianças.

Em fevereiro de 2002, o plenário do TSE interpretou a lei e decidiu que havia nela uma exigência para a nacionalização dos partidos e que, portanto, as alianças nacionais deveriam determinar as alianças estaduais, garantindo a coerência dos partidos políticos no Brasil. Em março do mesmo ano, exatamente um mês após essa decisão, examinando uma situação criada pela interpretação anterior, a maioria do TSE seguiu o voto do relator, para quem não era possível encontrar na legislação eleitoral um "dispositivo que impeça essa manifesta incoerência".

Parece-nos que a mensagem deixada aqui pelos ministros do TSE é que, mesmo para atitudes mais arrojadas, é preciso uma boa dose de moderação.

O posicionamento adotado pelo ministro Pertence nessas consultas nos pareceu bastante provocador. O ministro destacou que desde o princípio foi contra a decisão de verticalizar as alianças partidárias. Entretanto, sendo essa a decisão tomada pela Corte Eleitoral, era preciso garantir a consistência e coerência da própria decisão. E concluiu então que, se as coligações nacionais definem as estaduais, os partidos que não participam das eleições nacionais não podem se coligar nos Estados com qualquer partido envolvido na disputa nacional.

> "(...) em nome da coerência interna de suas orientações normativas, creio que deva sobrepor ao meu convencimento pessoal a deliberação diversa da maioria do colegiado, (...) se na hipótese de eleições gerais, a eleição presidencial e as eleições estaduais se travam ambas para numa só e 'mesma circunscrição', o País, e se 'na mesma circunscrição' (...) somente é admissível uma coligação, a conclusão para mim é inequívoca: Coligados A, B e C para a eleição presidencial, para as eleições majoritárias em cada estado só lhes permitindo reproduzir a coligação nacional ou disputar isoladamente as duas ou aquela em que não seja possível a simetria" (ministro Sepúlveda Pertence, consulta Nº 758/02).

A terceira estratégia política era a refratária, ou seja, buscava-se mudar a direção da interpretação judicial pela via legislativa. Das três, essa seria a estratégia que abria um maior conflito entre os poderes. Demonstrava claramente a resistência em aceitar a decisão do outro poder e iniciava uma espécie de queda-de-braço pela legitimidade de regulador da competição político-partidária. Essa se mostrará a estratégia mais bem-sucedida dentre as três.

Na Câmara dos Deputados, o deputado federal Valdemar da Costa Neto (PL-SP) apresentou o projeto de lei 6256 em março de 2002 visando definir uma interpretação autêntica ao artigo 6º da lei 9.504/97. O projeto definia claramente que o termo "mesma circunscrição" deveria ser considerado distintamente para as eleições nacionais e para as eleições estaduais. Esse projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara em novembro de 2004 e até o presente momento não foi colocado em votação no plenário da casa.

No Senado Federal, a reação foi mais rápida e efetiva, do ponto de vista da produção legislativa. No dia seguinte ao da publicação da decisão do TSE, o senador Bernardo Cabral (PFL-AM) apresentou a PEC Nº 548/02 propondo nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal. Artigo esse que tinha fundamentado a decisão do TSE pela obrigatoriedade do "caráter nacional" dos partidos.

Onde estava determinado apenas que "é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias", propunha-se a seguinte redação:

> "É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar, na forma da lei, os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais em nível nacional, estadual ou municipal, sem obrigatoriedade de vinculação, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias" (PEC Nº 548/2002).

A intenção era que a nova redação entrasse em vigor já para as eleições de 2002, para tanto o processo de aprovação de emenda constitucional, normalmente demorado devido às exigências de maiorias parlamentares qualificadas, foi acelerado ao máximo. A PEC passou pelos procedimentos legislativos obrigatórios a toque de caixa.

A proposta foi aprovada em segundo turno no Senado Federal no dia 4 de junho de 2002, pouco mais de três meses depois de ter sido apresentada. O primeiro turno de votação realizado em maio de 2002 terminou com a aprovação de 60 senadores contra quatro reprovações e duas abstenções. A margem de vitória do segundo turno não foi diferente: 57 votos a favor, cinco contra e uma abstenção.

Aprovada no Senado, a medida passou para a Câmara, mas já não havia tempo hábil, nem condições políticas, para sua aprovação naquele mesmo ano, afinal o prazo para o registro dos candidatos e coligações seria encerrado em 30 de junho.

Passado o afogadilho, a Câmara priorizou outras matérias e temas, a legislatura já era outra e em um novo governo, ademais, as próximas eleições viriam apenas em quatro anos.

Por causa do desenrolar da crise do "mensalão", a emenda constitucional acabou sendo aprovada pela Câmara apenas em fevereiro de 2006. Como se vê, a celeridade vista no Senado ficou longe do ritmo da Câmara[21]. O fato é que a PEC apresentada em fevereiro de 2002 foi aprovada pelas duas casas e publicada em março de 2006 como EC Nº 52, sem que qualquer alteração substancial tivesse sido feita em sua redação original[22].

Quando de sua aprovação, já estávamos diante de uma nova eleição simultânea para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais. Novamente o TSE e o STF seriam chamados para decidir sobre a verticalização das alianças partidárias para as eleições nacionais e estaduais.

Numa primeira tentativa de tentar reverter a regra para as eleições de 2006, o deputado João Caldas (PL-AL) acionou o TSE com a petição Nº 1.591 em fevereiro de 2005. Nessa petição, o deputado argumentava que, em vista da aprovação do projeto de lei 6.256 pela Comissão de Constituição e Justiça, fosse declarada a insubsistência do princípio da verticalização. Como já foi dito, esse projeto de lei foi apresentado em março de 2002 na Câmara e até aquele momento não tinha sido apreciado pelo plenário. Diante do pedido do deputado, o TSE decidiu que "a existência de simples projeto de lei não é motivo para que a Corte altere a orientação estabelecida em resolução".

---

[21] Vale lembrar que a crise do "mensalão" levou o Congresso a mergulhar, durante quase toda a legislatura de 2003-2006, em Comissões Parlamentares de Inquérito e processos de cassação de mandatos. O resultado só poderia ser uma dificuldade enorme para aprovar qualquer outra matéria em pauta.

[22] O resultado da votação na câmara dos deputados foi o seguinte: Primeiro Turno (25/01/06): SIM: 343. NÃO: 143. Abstenção: 1. Segundo Turno (08/02/06): SIM: 329. NÃO: 142. Abstenção: 0.

Próximo do final do ano de 2005, o PSL ingressa com uma consulta junto ao TSE para que este se manifeste sobre a manutenção ou não da verticalização. Um ponto a se destacar é a necessidade de uma nova consulta para a confirmação da regra em vigência, o que, no mínimo, é indício de insegurança jurídica. Como já mostramos, a verticalização tinha sido fruto de uma interpretação do TSE que virou regra através de uma resolução sua, e que não se sustentava claramente em decisões anteriores.

Até aquele momento não havia qualquer alteração na legislação eleitoral sobre as coligações, assim a nova busca pelo TSE fazia sentido, pois, se a verticalização foi fruto de uma interpretação original, uma nova interpretação poderia revogá-la. Se a interpretação judicial criou a norma, outra interpretação poderia revogá-la.

A composição da Corte tinha sofrido uma completa alteração. Nenhum ministro que havia tomado a decisão em 2002 estava presente no Tribunal do segundo semestre de 2005 e no primeiro de 2006. As expectativas de que a verticalização não seria sustentada pela nova Corte eram grandes.

O TSE era presidido pelo ministro Gilmar Mendes, que junto com os ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso, ocupava as vagas destinadas ao Supremo Tribunal Federal. As vagas destinadas ao Superior Tribunal de Justiça eram ocupadas pelos ministros Humberto Gomes e Cesar Asfor. Pelo lado dos advogados estavam Caputo Bastos e Gerardo Grossi.

A expectativa de que a regra da verticalização fosse reformada por uma nova interpretação do TSE alimentava-se, basicamente, pelos posicionamentos anteriores do ministro Marco Aurélio a respeito do tema. De todos os ministros, ele era o único que havia analisado o tema como ministro do STF quando das Adins Nº 2.626 e 2.628. Naquela época, nem o ministro Gilmar Mendes nem o ministro Cezar Peluso integravam o STF.

Como já vimos, o STF não decidiu sobre o mérito das Adins, entretanto boa parte dos ministros se manifestou sobre o tema. Dentre eles, o ministro Marco Aurélio, que naquele momento fez questão de marcar sua posição contrária ao estabelecimento da verticalização. Aos que esperavam pelo fim dessa imposição do TSE, o posicionamento anterior do ministro gerava boas expectativas, ainda mais quando ele se tornou relator da consulta formulada pelo PSL.

A consulta Nº 1.185 só foi respondida em março de 2006 e, contrariando alguns otimistas interessados no tema, o TSE manteve a regra da verticalização.

Fato é que a decisão não foi unânime, o ministro Marco Aurélio manteve seu posicionamento anterior e votou pela extinção da regra da veticalização:

> "A verticalização restringe, a não mais poder, a composição das forças políticas do país, implicando direcionamento impróprio, olvidando-se com ela a máxima segundo a qual o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório das forças distintas. Quer-se o fortalecimento dos partidos políticos, a autonomia destes a mercê dos programas existentes, mas, ao mesmo tempo, impõe-se-lhes algo contrário à ordem natural das coisas, a impossibilidade de coligarem-se segundo a busca do equilíbrio na disputa" (ministro Marco Aurélio, consulta Nº 1.185/06).

Seguiu o mesmo voto o ministro César Asfor. Entretanto, mais uma vez por um placar de cinco a dois, a maioria formou-se em torno de outro entendimento. O voto do ministro Caputo Bastos é bastante representativo do clima que imperava no tribunal naquele momento. A tese de que a regra da verticalização tinha ferido a autonomia dos partidos como conseqüência de uma atuação mais arrojada do TSE parecia quase consensual entre os ministros. Apesar disso, havia um entendimento de que, se não houve, até um ano antes das eleições, alterações na norma ou na interpretação anterior, a consulta que ali se respondia não poderia dar orientação diversa daquela que regeu as eleições anteriores, pois se assim fizesse estaria desrespeitando a regra constitucional da anualidade para legislação eleitoral.

> "Tenho para mim que a questão deve residir na exclusiva conveniência política das agremiações partidárias, que, por outro lado, prestarão contas de suas iniciativas aos seus filiados e eleitores (...) todavia, a partir do momento em que se aciona o mecanismo da consulta (...) o Tribunal tem de se pronunciar e a questão passa a ser examinada exclusivamente sob o prisma jurídico.
> (Considerando que), não tendo havido nenhuma mudança legislativa ou interpretativa até um ano antes da eleição, muitos cidadãos, ou mesmo detentores de mandato eletivo, tinham a real e efetiva expectativa de que a regra da verticalização estaria valendo para a eleição que se avizinha (...) essa circunstância, sensibiliza-me a votar

> pela manutenção do que se decidiu na Consulta Nº. 715" (ministro Caputo Bastos, consulta Nº 1.185/06).

O argumento é interessante na medida em que assume que decidir sobre as coligações partidárias naqueles termos é estabelecer nova norma e que, em razão disso, deve-se respeitar o limite de um ano antes da realização das eleições a fim de garantir certa estabilidade das normas e, acima de tudo, segurança jurídica para os participantes do processo.

O posicionamento jurídico e teórico dessa Corte de 2006 revela-se completamente oposto ao posicionamento da Corte de quatro anos antes. Vale lembrar que, além de defender a restrição da autonomia partidária na confecção de coligações, aquele tribunal entendeu que a interpretação não produziu nova norma, apenas regulamentou o que já estava definido em lei. Por esse entendimento é que a regra da verticalização se impôs a menos de oito meses das eleições.

Mais interessante ainda é notar que, exatamente por haver essa divergência de posicionamentos é que a regra da verticalização se repetiu nas eleições de 2006. Paradoxalmente, se a Corte buscava um posicionamento mais moderado, acabou por garantir a validade da posição mais arrojada.

Respondida essa consulta, veio o período de maior tensão política. Aliás, ao longo da espera pela decisão do TSE, o otimismo daqueles que desejavam o fim da regra da verticalização foi cedendo espaço para a desconfiança. Só aí a Câmara dos Deputados se apressou para aprovar a EC Nº 52 numa tentativa de reformar a decisão judicial pela via legislativa.

A consulta foi respondida pelo TSE em 3 de março de 2006, e a emenda constitucional foi publicada cinco dias depois. Como já foi dito, o seu texto foi aprovado sem qualquer modificação pelo plenário, e isso incluía o parágrafo 2º, que determinava a validade da nova norma já para as eleições de 2002. A pressa para a aprovação da matéria foi tamanha que até mesmo esse problema de anacronismo permaneceu no texto. Se a Câmara tentasse corrigir o parágrafo da emenda, o texto precisaria passar novamente pelos trâmites legislativos para ser aprovado no Senado. A opção foi aprovar o texto sem qualquer mudança.

Aprovado esse texto, os parlamentares esperavam ter enterrado de vez a obrigatoriedade da congruência entre as coligações estaduais e nacionais. Se o texto já desobrigava os partidos para as eleições de 2002, para as eleições que se avizinhavam não restavam dúvidas quanto ao fim da verticalização.

Assim que o texto foi publicado, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF questionando a validade do novo texto constitucional para as eleições de 2006. O argumento em debate foi, mais uma vez, o princípio da anualidade para a legislação eleitoral (CF, art. 16). A rigor não houve uma defesa da inconstitucionalidade do texto da EC Nº 52, apenas se argumentava que a norma não mais poderia regular as próximas eleições, visto estarmos a menos de nove meses de sua realização.

O Supremo Tribunal Federal, depois de uma ampla mobilização dos partidos para que não fosse acatado o argumento da OAB, acabou por determinar que os efeitos produzidos pela EC Nº 52 alteravam substantivamente a legislação eleitoral em vigor, estando assim impedida de entrar em vigor no ano eleitoral.

O mais interessante é que a norma da verticalização foi o resultado de uma interpretação judicial da lei eleitoral feita em ano eleitoral, e todas as tentativas posteriores para reformá-la foram vetadas pelo Judiciário exatamente em respeito aos limites constitucionais para a alteração da lei eleitoral em ano de eleições.

As polêmicas e tensões suscitadas por esse caso não acabaram por aqui. Novamente o TSE recebeu várias consultas dos partidos políticos para a garantia o pleno entendimento das regras que estariam em vigência. Dentre essas consultas estava a de Nº 1.225 formulada pelo Partido Liberal (PL). O partido perguntava se aqueles que não participassem das eleições presidenciais poderiam se coligar livremente nos Estados.

De forma um tanto quanto inesperada, os ministros responderam negativamente à consulta, impedindo assim que partido não participante das eleições presidenciais pudesse se coligar nos Estados com partido participante das eleições nacionais. A surpresa em relação à decisão ficou por conta da expectativa de que a composição de 2006 fosse moderar o posicionamento arrojado de 2002, mas, com essa decisão, acabou avançando onde aquela composição tinha recuado.

Depois de um longo debate, o ministro Marco Aurélio, que defendeu o fim da verticalização, acabou defendendo a tese de que, se a manutenção da regra da verticalização tinha sido o entendimento majoritário do TSE, ela deveria ser cumprida integralmente. Assim, se o partido não lançasse candidato à Presidência, só poderia se coligar nos Estados com partidos na mesma condição, e aqueles que formaram coligações para presidente estariam limitados a compor alianças apenas com os mesmos membros da coligação nacional. Caso o contrário, defendeu o

ministro, estaríamos diante de um desvirtuamento da regra que impôs a congruência para as coligações.

No longo debate, em nenhum momento, retomou-se a decisão do Tribunal em 2002 que, diante de uma consulta bastante similar, decidiu pisar no freio e liberar os partidos nos Estados quando não tivessem participação em coligações nacionais. O impacto da resposta dessa nova consulta foi ainda maior, afinal faltava menos de um mês para o início do período para o registro das candidaturas e definição das coligações.

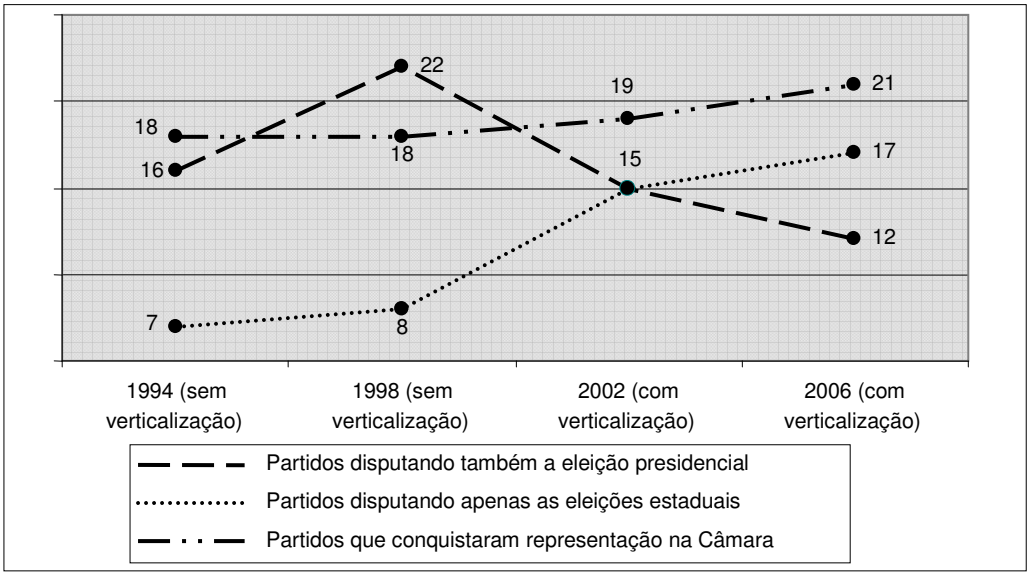
A pressão foi tamanha que, no dia seguinte ao da decisão de enrijecer a regra da verticalização, o TSE aceitou um pedido de reconsideração da sua decisão e manteve a regra de 2002, autorizando os partidos que não participassem das eleições nacionais a se coligarem livremente nos Estados.

Em resumo, temos o seguinte: desde que as eleições nacionais e estaduais se tornaram coincidentes, tivemos quatro eleições: 1994, 1998, 2002 e 2006. Nas duas primeiras, os partidos políticos imprimiram um padrão de comportamento para as alianças partidárias que se orientava pela não coincidência entre os diferentes Estados e a disputa presidencial. Nas eleições seguintes, 2002 e 2006, por uma imposição judicial, esse padrão foi forçado a alterar-se em nome de um fortalecimento dos partidos em âmbito nacional.

Uma pergunta que devemos tentar responder nessa seção é se o padrão pretendido pela decisão judicial foi alcançado, alterando o padrão político vigente. Desde já podemos afirmar o seguinte: a nova regra, ao invés de nacionalizar os partidos, acabou reforçando os regionalismos de nosso sistema político.

A tendência dos partidos foi abandonar formalmente a disputa nacional, construindo nos Estados plataformas informais para os candidatos à Presidência. Entre a opção de ingressar em uma coligação para presidente restringindo as possibilidades de alianças e a de manter-se próximo de suas bases regionais não ingressando em uma coligação nacional, a maioria dos partidos escolheu a segunda opção. Dessa lógica surgiram nos Estados diversas "coligações brancas" que serviram apenas de palanques informais para os candidatos a Presidente da República, que neles subiam conforme a conveniência e o desenrolar da disputa. (Fleischer, 2006 e Carvalho, 2006)

Gráfico 2.2: Evolução do número de partidos disputando as eleições presidenciais, disputando exclusivamente as eleições estaduais e os que conquistaram representação na Câmara dos Deputados.



Fonte: TSE

O gráfico mostra a evolução da participação dos partidos nas eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006, destacando quantos partidos, dentre todos que disputaram as eleições, participaram também das eleições presidenciais, quantos participaram exclusivamente de eleições estaduais e quantos partidos conquistaram o direito a representação na Câmara dos Deputados.

O aumento do número de partidos que disputaram exclusivamente as eleições estaduais foi acompanhado pelo decréscimo do número de partidos que disputaram, isoladamente ou em coligações, as eleições presidenciais. Essa é uma evidência de que quando os partidos foram colocados diante de duas opções, alianças nacionais ou estaduais, em sua maioria ficaram com a segunda.

Nas eleições de 1994, 23 partidos lançaram candidatos, ou participaram de coligações, em pelo menos um Estado para qualquer um desses cargos: governadores, senadores, deputados federais e estaduais. Desses, 16 partidos (69,5% dos participantes) disputaram também, isoladamente ou em coligação, o cargo de Presidente da República. Apenas sete partidos (30,5%) lançaram-se exclusivamente na arena estadual.

Em 1998 tivemos um aumento dos que disputaram as eleições estaduais em pelo menos um Estado, 30 partidos. Em conseqüência, o número de partidos que disputaram também as eleições presidenciais aumentou, passou a 22 (73,3% dos

participantes), sendo que se ausentaram das eleições nacionais oito partidos (26,7%).

Em 2002, ano em que o TSE estabeleceu a verticalização das coligações partidárias, os que participaram exclusivamente das eleições estaduais foram em igual número aos que participaram também das eleições presidenciais. Aqueles que lançaram candidaturas, isoladamente ou em coligação, para Presidente da República reduziram-se para 15 partidos (50% dos participantes). Em 2006, ainda com a vigência da regra da verticalização, a queda foi ainda maior, apenas 12 partidos (41,3% dos participantes) participaram das eleições presidenciais, a maioria dos partidos optou exclusivamente pela arena estadual.

Quando tomamos a proporção dos partidos que participaram das eleições, inclusive a presidencial, antes do estabelecimento judicial da regra da verticalização, temos uma participação próxima de 70%, ou seja, a grande maioria que participou das eleições estaduais, para governadores, senadores, deputados federais e estaduais, também participou da eleição nacional, a de Presidente da República. Após a regra da verticalização, comparando as duas eleições, menos da metade dos partidos que participaram de alguma eleição estadual participou também da eleição nacional.

Isso não significa que esses partidos se ausentaram da campanha presidencial, mas, como mostrou Carvalho (2006), que a regra judicial jogou as alianças para a informalidade fazendo com que, em cada Estado, os candidatos à Presidência continuassem a subir em palanques de partidos nacionalmente adversários. A esse respeito, Fleischer (2006) nos recorda que nas eleições de 2002, apesar de o PMDB ter se coligado com o candidato José Serra (PSDB) para a Presidência da República, o partido mobilizou votos para o candidato adversário, Lula (PT), em vários Estados.

Avançando nos resultados eleitorais, podemos afirmar que se manteve um alto índice de partidos com representação no parlamento, superior, aliás, ao período em que não havia a regra da verticalização (*cf.* gráfico 4.2.2).

Se a tese de que a verticalização nacionalizaria os partidos políticos estivesse correta, deveríamos esperar uma redução no número de partidos com representantes na Câmara, o que acabaria por reduzir a fragmentação política no parlamento. Afinal, partidos com força nacional tendem a coordenar melhor as preferências dos eleitores do país, representando interesses mais amplos do que se tivessem uma força limitada aos regionalismos.

Estando correto o raciocínio, o aumento dessa fragmentação pode ser atribuído à maior regionalização das disputas partidárias, diferentemente do que os ministros idealizaram.

Conclusão

O caso apresentado é emblemático para constatarmos como o modelo de governança eleitoral adotado pelo país possibilitou a judicialização da competição político-partidária. Em resposta a uma consulta, instrumento juridicamente precário, como já vimos no capítulo 1, o TSE avançou sobre a Constituição Federal promovendo uma interpretação inovadora. Essa inovação alterou completamente a lógica do jogo competitivo. A força para que a regra alterasse o jogo político está na interpretação do texto constitucional, e a interpretação desse texto pelo TSE foi possível em conseqüência da interseção dos seus membros com o STF.

Ademais, o STF reforçou esse avanço, não conhecendo do recurso que o provocou contra a decisão do TSE. Tal relação só foi possível porque, como já dissemos, o TSE é *de fato* um organismo do STF em matéria eleitoral, o que garante uma sintonia na atuação dessas duas instituições.

Avançando sobre a questão do porquê da judicialização, encontramos uma tese que defende que as decisões judiciais em matéria eleitoral apenas ocupariam um espaço aberto pela inconstância do legislador. Assim, uma atitude mais arrojada dos ministros do TSE poderia ser entendida como resultado da necessidade de sanar as brechas da legislação ou mesmo suas dubiedades.

> "A instabilidade da legislação também tem estimulado a pluralidade de decisões. (...) Mudanças constantes dificultam o desenvolvimento de entendimentos uniformes e a criação de padrões de comportamento. Como, contudo, a legislação é modificada a cada eleição, torna-se difícil a sedimentação de regras seguras sobre as diferentes etapas do processo eleitoral. Assim, durante o processo, quando contestadas, leis podem ser modificadas pelo TSE" (Sadek, 1995: 63).

Seguindo por essa hipótese, deveríamos concluir que a judicialização da competição política ocorre muito mais pelas deficiências dos atores políticos em solucionar seus problemas do que por uma vontade particular do Judiciário

nacional de fazer valer suas preferências. Não acreditamos que seja apenas esse o caso. A mudança do comportamento judicial não veio pela mudança da legislação, ou por sua deficiência, como sugere Sadek (1995).

Não descartamos o impacto que a instabilidade da legislação eleitoral, ou mesmo o seu silêncio em temas importantes, produz sobre a variação das interpretações judiciais. Mas entendemos que o mais adequado é avaliar o fenômeno mais pela disposição do Judiciário em diagnosticar e remediar possíveis males nas relações político-partidárias do que pela incapacidade do Legislativo em definir e aprovar uma agenda própria.

Nesse caso não havia sequer um projeto de lei no Congresso Nacional que defendesse a verticalização das coligações. Até aquele momento, quando o Congresso debatia o tema das coligações, as propostas que ganhavam maior destaque eram aquelas que defendiam simplesmente a extinção das coligações para as eleições proporcionais.

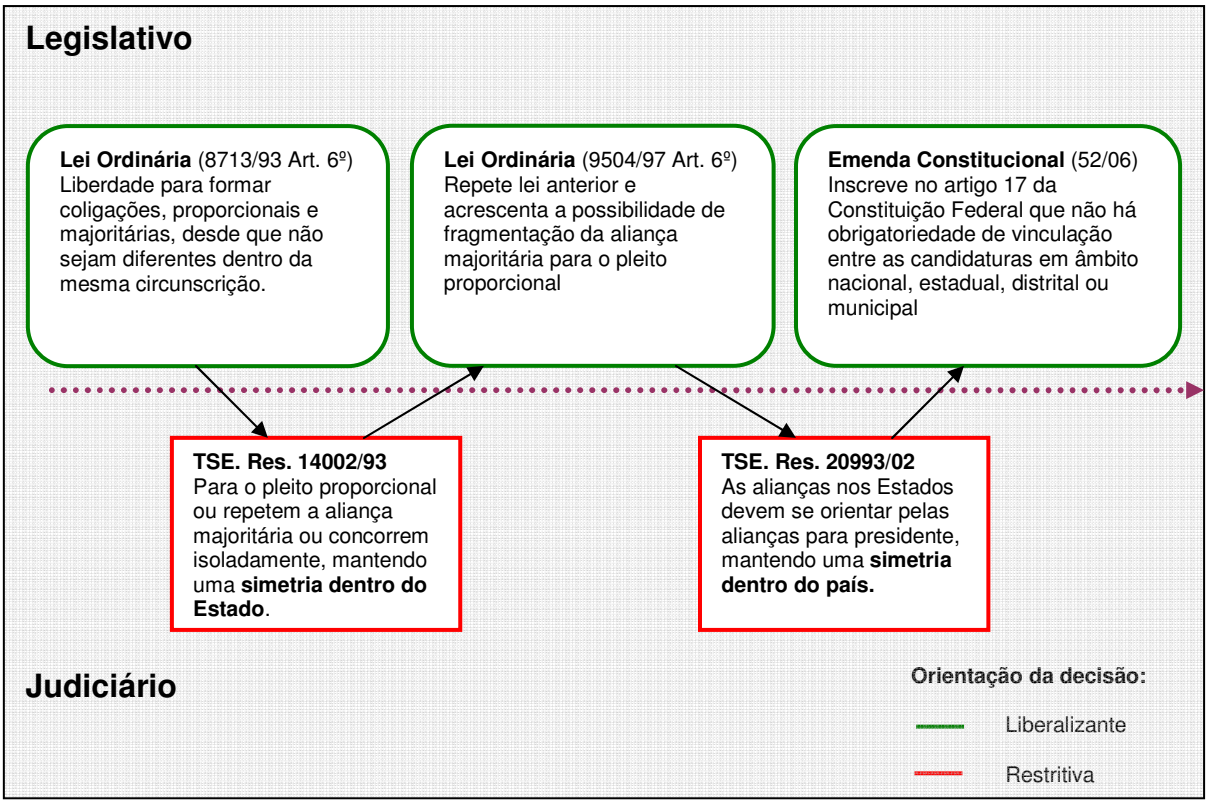
Podemos até dizer que havia projetos com uma tendência restritiva em relação às coligações, que visavam conter a força da liberalização da competição política promovida a partir de 1988. Esses projetos, porém, não vingaram nas prioridades do Congresso Nacional. A orientação liberalizante da Constituinte ainda mantinha-se com força, a tendência restritiva só veio pela intervenção do Judiciário.

Por inércia, a orientação liberalizante mantinha-se na questão das coligações. O Judiciário interrompe esse movimento inercial e firma uma orientação em direção oposta. O parlamento restabeleceu a orientação inicial e retomou a orientação liberalizante.

Assim, na decisão que inaugura uma atitude mais arrojada em relação à competição político-partidária, está menos presente uma possível incapacidade do Legislativo predominando uma disposição do Judiciário para sanar as deficiências do sistema por ele diagnosticadas. Essa disposição do Judiciário gerou situações, como no caso agora analisado, em que a mudança da legislação só se tornou necessária por uma mudança de posicionamento da Justiça Eleitoral.

Sobre a orientação que conduziu à decisão judicial, o quadro abaixo tenta representar o movimento da relação Legislativo-Judiciário tentando identificar suas orientações sob a chave restritivas ou liberalizantes.

Quadro 2.1: Evolução resumida da legislação e das decisões judiciais sobre as regras das coligações partidárias.



Foi em reação às diferentes interpretações judiciais sobre um mesmo dispositivo legal que a legislação se transformou. Não é uma simples adequação do texto às interpretações judiciais, mas um processo de reforma da decisão judicial para se proteger de suas futuras interpretações. O que acabou por conduzir os partidos a um *bunker* mais seguro, a Constituição Federal.

Das orientações liberalizantes do Legislativo vieram decisões restritivas do Judiciário. O que por fim, acabou inscrevendo a orientação liberalizante do Legislativo em normas mais estáveis e protegidas.

Buscando aqui os conceitos utilizados por Couto e Arantes (2006), podemos dizer que, na questão da verticalização das alianças partidárias, o modelo arrojado adotado pelos ministros do TSE produziu a constitucionalização de uma prática política que até então estava regulada por leis ordinárias.

Os autores trabalham com três níveis conceituais de política: 1) *policy*, 2) *politics* e 3) *polity*. O primeiro nível encerra as políticas públicas, decisões políticas que revelam os consensos mínimos alcançados em determinada matéria. No segundo nível está a competição política, o processo de alianças e rupturas que determina vitórias e derrotas políticas. Por fim, o último nível é o das normas

constitucionais, decisões políticas que sustentam no tempo os consensos máximos obtidos entre as forças políticas.

O argumento central é o de que nossa Constituição inclui vários dispositivos típicos de consensos mínimos na norma constitucional, ou seja, transforma *policy* em *polity*. Ao menos na análise desse debate sobre a verticalização das coligações, podemos dizer que estamos diante de um caso de *politics* que foi transformada em *polity*.

E o que poderíamos considerar como fator explicativo para esse processo é a reação político-partidária frente a um comportamento arrojado da Justiça Eleitoral, produto de nosso modelo de governança eleitoral. Para se proteger dos efeitos políticos de um agente "estranho" à política, inclui-se no texto constitucional especificidades do padrão de comportamento dos partidos durante um processo típico da competição política, o momento eleitoral.

A constitucionalização da prática política não foi aqui, portanto, o resultado de uma mera opção política, mas a reação ao avanço do Judiciário brasileiro sobre os padrões definidos historicamente pelos próprios partidos políticos e sobre a orientação formada na redemocratização. Como o TSE elevou a questão eleitoral ao nível constitucional, o parlamento acabou agindo nesse mesmo nível.

O TSE não foi apenas reativo, foi proativo. Ou para usar os conceitos da governança eleitoral, podemos dizer que nosso Organismo Eleitoral (OE), além de concentrar o *rule application* e o *rule adjudication*, atuou também como *rule making*. E essa atuação foi orientada, nesse caso, por um perfil mais restritivo do que o vigente no Legislativo.

CAPÍTULO 3:

CÂMARAS MUNICIPAIS

Introdução: histórico e contexto da provocação

Outra decisão judicial que produziu um impacto importante na competição político-partidária foi a decisão do STF de reduzir o número de vereadores do município de Mira Estrela-SP, abrindo espaço para que o número de vereadores fosse redefinido em todo o país.

O que produziu a decisão foi o fato de a Lei Orgânica do Município de Mira Estrela, na região oeste do Estado de São Paulo, definir que a Câmara Municipal passaria de nove para onze vagas a partir da legislatura de 1993-97.

Diante dessa decisão, o Ministério Público Estadual ingressou com uma ação civil pública alegando que a norma feriria a proporcionalidade exigida pelo texto constitucional, pois o município, com pouco mais de 2.500 habitantes, contaria com um número excessivo de vereadores. Como a questão não tratava de regras do período eleitoral, mas de possível conflito entre a norma municipal e a constitucional, a ação não tramitou pela Justiça Eleitoral, mas pela justiça comum.

O juiz de primeiro grau acatou os argumentos do Ministério Público, considerando a norma municipal inconstitucional. A Câmara dos Vereadores recorreu da decisão do juiz de primeiro grau ao tribunal de justiça estadual. Este considerou que a norma estava dentro dos limites constitucionais e reformou a decisão de primeiro grau.

Como o que estava em jogo era a interpretação de uma norma constitucional, o Ministério Público, por meio do recurso extraordinário Nº 197.917, provocou o STF a decidir sobre a questão. Esse recurso ingressou no Supremo em 19 de dezembro de 1995, porém a decisão dos ministros veio apenas em junho de 2004.

Para entender a decisão do Supremo, e o período em que tramitou sem uma decisão do plenário, é preciso avançar em seu contexto bem como em suas conseqüências.

A questão dos Legislativos locais está intimamente ligada à questão do papel dos municípios a partir da Constituição de 1988. Foi a partir desse texto constitucional que os municípios ganharam maior autonomia e relevância, principalmente na distribuição dos recursos públicos entre a União e os entes federados.

> "Rompendo com uma tradição que remontava ao período colonial, a Carta Constitucional de 1988 fez dos municípios entes autônomos,

> equiparando-se à União e aos estados. Paralelamente, instituiu nova repartição da carga tributária, que provocou significativo ganho para os municípios. Somadas as receitas tributárias próprias dos municípios às transferências constitucionais, a participação destes no bolo tributário cresceu de 10,8%, em 1988, para 16,9%, em 2000" (Andrade, 2004: 205).

O legislador constituinte atribuiu aos municípios um status no pacto federativo singular em comparação com os outros sistemas federativos no mundo, onde o pacto é realizado entre a União e os Estados. Por aqui o município também participa do pacto como ente federado (Costa, 2004).

Essa elevação a ente federado trouxe para o município atribuições na execução da política pública e garantiu que recebesse uma parcela importante dos recursos tributários. A União, além de repassar valores para os Estados, também repassa diretamente para os governos municipais parte do que arrecada para garantir a execução da política pública atribuída.

Os recursos financeiros de um município podem ser divididos em duas categorias: 1) recursos próprios, com destaque para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS) e as taxas municipais e 2) recursos de transferências, com destaque para as transferências constitucionais da União, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os repasses para educação e saúde, além dos repasses estaduais, como as parcelas recebidas da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Esse sistema de repasse tem como objetivo garantir o funcionamento das estruturas governamentais e oferecer condições para a autonomia dos Estados e municípios na execução da política pública. As transferências para os municípios acabaram privilegiando os menores pelo entendimento de que quanto menor o município, menor sua capacidade para arrecadar tributos e, sendo menor sua capacidade financeira, maiores serão as dificuldades dos gestores municipais para atender às demandas públicas e cumprir suas prerrogativas.

Dessa equação surgiu uma realidade em que os pequenos municípios acabaram sendo sustentados quase que totalmente pelo governo federal. Dados do ano de 2005 expressam o que se tornou regra no país desde a Constituição de 1988.

Tabela 3.1: Composição das receitas municipais para o ano de 2005:

Tamanho do município (por mil habitantes)	Receitas próprias (%)	Receitas de transferência (%)
até 2	7,2	92,8
2 a 5	8,3	91,7
5 a 10	11,1	88,9
10 a 20	11,6	88,4
20 a 50	17,9	82,1
50 a 100	26,3	73,7
100 a 200	32,6	67,4
200 a 500	39,4	60,6
500 a 1.000	40,0	60,0
1.000 a 5.000	50,1	49,9
mais de 5.000	61,1	38,9

Fonte: Bremaeker (2007) com dados da secretaria do Tesouro Nacional.

Os municípios com até 50 mil habitantes representam quase 90% da totalidade dos municípios brasileiros. Nessa faixa nota-se que mais de 80% de suas receitas são provenientes das transferências da União e dos Estados, chegando a mais de 90% nos municípios com menos de 5.000 habitantes.

Somente os poucos municípios com mais de um milhão de habitantes têm mais da metade de sua arrecadação formada por receitas próprias. Capitais como São Paulo e Rio de Janeiro, que estão acima de 5 milhões de habitantes, fazem parte de um grupo muito restrito de municípios que possuem uma receita própria acima das receitas de transferências. Ainda assim, são sustentados por uma parcela significativa dos recursos da União e dos Estados.

Essa lógica de sustentação dos municípios pequenos por verbas da União e dos Estados, somada às regras bastante permissivas[23] para a constituição de novos municípios, resultou em um período de crescimento vertiginoso do número de municípios no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990.

[23] O texto original do parágrafo 4º do artigo 18 da CF determinava que a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios se daria apenas pela aprovação de uma lei estadual após a realização de uma consulta à população que formaria o novo município através de um plebiscito. Essa regra foi alterada pela EC Nº 16 em 1996 como se verá a seguir.

Tabela 3.2: Evolução do número de municípios no Brasil, 1980 – 2004:

Região	1980	1991	1993	1997	2001	2004	Crescimento no período: 1980 a 2004	
BR	3.991	4.491	4.974	5.507	5.561	5.562	1.571	39,4%
N	205	298	398	449	449	449	244	119%
S	719	873	1.058	1.159	1.189	1.188	469	65,2%
CO	282	379	427	446	463	465	183	64,9%
NE	1.375	1.509	1.558	1.787	1.792	1.792	417	30,3%
SE	1.410	1.432	1.533	1.666	1.668	1.668	258	18,3%

Fonte: Bremaeker (2001) e IBGE (www.ibge.gov.br)

Considerando o período de 1980 a 2004, o Brasil apresentou um crescimento de 39,4% no número de municípios. A região que mais cresceu foi a Norte, com 119%. Acima do crescimento nacional estão também as regiões Sul e Centro-Oeste, com 65,2% e 64,9% respectivamente. As regiões Nordeste e Sudeste ficaram com um crescimento mais baixo, 30,3% e 18,3%. Podemos afirmar, porém, que todas as regiões tiveram um aumento significativo no número de municípios.

Esse crescimento se deu principalmente entre os municípios menores, com menos de 10 mil habitantes (Costa, 2004). O crescimento no número de municípios fez crescer, conseqüentemente, os gastos com as estruturas administrativas. A cada novo poder local, um novo prefeito com suas secretarias e uma nova Câmara Municipal com seus vereadores e assessores.

O crescimento do número de municípios sem condições de se sustentar com receitas próprias levou o Congresso a aprovar em 1996 a EC Nº 15. Essa emenda criou a necessidade de uma norma federal para regulamentar esse processo, exigiu a realização de "estudos de viabilidade municipal" para que a criação de novos municípios fosse aprovada e obrigou que a consulta à população fosse realizada não apenas com a população que formaria o novo município, mas com toda a população atingida. Desde então a criação de novos municípios foi freada se estabilizando em torno de 5.500 (*cf.* tabela 3.2).

Essa emenda teve sua constitucionalidade contestada no STF pela Adin Nº 2.395 de autoria da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Nas alegações, a Assembléia defendia que a emenda feria uma cláusula pétrea ao alterar o pacto federativo no país. Essa suposta inconstitucionalidade seria em decorrência da exigência de uma norma federal para orientar a criação e a realização dos "estudos

de viabilidade municipal", limitando a competência dos Estados na criação de municípios.

Em maio de 2007, o STF entendeu que a emenda era constitucional, mantendo assim seus efeitos. Mesmo que a emenda já tenha produzido os efeitos esperados, a questão da exigência de uma norma federal ainda não foi sanada. Desde novembro de 1996 tramita um projeto de lei complementar para definir limites comuns entre todos os Estados para a criação de novos municípios e para a execução do estudo de viabilidade. Esse projeto já apensou outros 14 projetos no mesmo sentido, mas ainda não foi colocado em votação no plenário da Câmara dos Deputados.

Outra medida aprovada pelo Congresso Nacional para conter a expansão municipalista e o conseqüente aumento das despesas com pessoal, alargando o déficit público, foi a EC Nº 25 de 2000. Essa emenda teve o intuito exclusivo de limitar os vencimentos dos vereadores e os gastos das Câmaras Municipais, criando faixas de subsídios baseadas no tamanho da população. Quanto maior o município, maior a porcentagem do orçamento municipal que pode ser repassado aos vereadores e à casa legislativa.

No espírito da EC Nº 25 e no mesmo ano veio a lei complementar Nº 101, conhecida pela opinião pública como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Grosso modo, essa lei criou penas restritivas de liberdade e regras para que os administradores municipais e estaduais equilibrassem seus orçamentos limitando suas despesas de acordo com suas receitas.

Um dos melhores exemplos nesse sentido foi a definição de porcentagens máximas da arrecadação municipal, estadual e federal para as despesas com pessoal, o que serviria para inibir aumentos de salários e de vagas na administração pública com objetivos exclusivamente eleitorais, sem que as finanças públicas estivessem em condições de cobrir esses aumentos.

Temos então um momento inicial em que as regras estabelecidas pelo texto original da Constituição de 88 favoreceram a formação de novos municípios, delegando essa prerrogativa apenas aos Estados e à população do novo município, e que, após um período de *boom* municipalista, algumas medidas foram aprovadas para conter esse avanço, principalmente em decorrência do aumento dos custos para a manutenção desse sistema.

A questão do número de vereadores das Câmaras Legislativas locais está inserida nesse contexto que se inicia expansionista, mas que provocou, no momento seguinte, um movimento de retração por parte dos legisladores federais.

A primeira Constituição brasileira a definir um limite para o número de vereadores foi a Constituição de 1967. O parágrafo 5º do artigo 16 definia que o limite máximo de vereadores seria de 21, "guardando-se o princípio da proporcionalidade com o eleitorado do município". Nesse período, a decisão sobre o tamanho da Câmara Municipal não tinha grande relevância fiscal. Primeiro pela inexistência dos mecanismos constitucionais de transferências de recursos e segundo porque vereadores de cidades com até 300 mil habitantes não tinham direito à remuneração. O que eliminava os custos para erário municipal.

A Constituição de 1988 conferiu mais atenção às questões municipais até porque o município foi elevado à condição de ente federado. O artigo 29 garante autonomia ao município para que ele seja regido por uma lei orgânica própria, aprovada dentro dos parâmetros da Constituição Federal, estadual e de alguns preceitos, dentre eles, limites para definir o tamanho do Legislativo local.

O inciso IV definiu esses limites criando três faixas de classificação:

> "(...)
> IV – número de vereadores proporcional à população do município, observados os seguintes limites:
> mínimo de nove e máximo de vinte e um nos municípios de até um milhão de habitantes;
> mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
> mínimo de quarenta e dois e máximo de cinqüenta e cinco nos municípios de mais de cinco milhões de habitantes".

O STF decidiu na Adin Nº 692 de 1993 conceder liminar na ação para anular os efeitos da Constituição do Estado de Goiás no que se referia aos limites máximos e mínimos de vereadores nas Câmaras daquele Estado. Essa decisão reforçou o princípio de autonomia federativa dos municípios, deixando a fixação do número de vereadores a cargo de cada Câmara, desde que respeitados os limites constitucionais.

Na consulta Nº 12.437 de 1992, o TSE também decidiu que na ausência de uma determinação da lei orgânica ficaria estipulado o limite constitucional, mínimo de acordo com a faixa de classificação do município. Ademais, se a lei tivesse estabelecido um número superior ao permitido pela norma constitucional o juiz deveria solicitar a redução desse número e que, persistindo a extrapolação, a

Justiça Eleitoral deveria considerar o limite constitucional máximo de acordo com a faixa de classificação do município.

Com a expansão dos municípios e a conseqüente expansão do número de vereadores, essa questão ganhou maior relevância. O que era a princípio decisão autônoma do município e, no limite, de controle dos governos estaduais, passou a receber maior atenção do Congresso Nacional. Entre 1991 e 2003 foram apresentados na Câmara dos Deputados sete PECs e um projeto de lei complementar e no Senado mais quatro PECs[24]. Todos eles com o mesmo objetivo: regulamentar o número de vereadores e o procedimento para suas futuras alterações.

Apenas um desses projetos, porém, chegou a ser votado em plenário, o PEC Nº 82/91, apresentado na Câmara pelo deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA). O substitutivo aprovado em julho de 1992 retirava dos municípios a prerrogativa de definir o número de vereadores, transferindo-a para os TREs, e criava cinco faixas de classificação para estabelecer os limites mínimos e máximos. A proposta alterava apenas a primeira faixa do texto constitucional original, criando três categorias para municípios com até 1 milhão de habitantes, revelando a preocupação com os limites dos municípios menores.

No Senado, após ter sido aprovada em primeiro turno ainda no ano de 1993, acabou tendo a votação definitiva adiada por várias vezes até ser arquivada em março de 2007.

Nesse longo período em que a Câmara e o Senado debateram o assunto sem que qualquer modificação legal fosse aprovada, as leis orgânicas municipais continuaram a definir o número de vereadores seguindo o critério do texto constitucional original. E é logo no início desse contexto que o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou na justiça contra a Lei Orgânica de Mira Estrela, que tinha definido que sua casa legislativa seria composta por 11 vereadores na legislatura de 1993-1997.

A rigor, a lei orgânica seguiu as faixas classificatórias definidas pela Constituição. Como naquele momento o município contava com uma população de 2.651 habitantes, estaria enquadrado na primeira faixa que determina que municípios com até 1 milhão de habitantes tenham no mínimo nove e no máximo 21 vereadores.

---

[24] São eles: Câmara: PECs Nº 82/91, 89/95, 474/97, 213/00, 353/01, 452/01, 54/03 e 71/03 e PLC 191/01. Senado: PECs Nº 38/98, 42/99, 52/99 e 26/00.

Os argumentos do Ministério Público não contestavam a adequação quanto à faixa classificatória, mas afirmavam que a lei municipal estaria em confronto com o *caput* do inciso constitucional que determinava que o número de vereadores fosse proporcional à população do município, questão essa que teria sido desrespeitada quando o legislador municipal alterou o número de vereadores de sua casa legislativa.

O debate judicial

Como já vimos, o STF demorou pouco mais de oito anos para decidir sobre o assunto, recebeu o recurso extraordinário em dezembro de 1995, mas só concluiu definitivamente o julgamento do recurso em março de 2004.

Os ministros do STF não estavam diante de uma questão nova. A defesa da autonomia municipal, como já vimos, tinha diversos precedentes tanto no Supremo como no TSE. Há decisões no TSE em mandados de segurança contra resoluções de TREs, principalmente do Rio Grande do Sul, que estabeleceram critérios para definir a proporcionalidade exigida pela Constituição. Os TREs estabeleciam números menores do que as leis orgânicas por entender que a proporcionalidade não tinha sido observada. O TSE, em todas as oportunidades em que foi provocado, decidiu que caberia apenas à lei municipal a definição desses limites, e fazia valer o número de vereadores definido pela lei local.

A respeito da atitude do TRE gaúcho de fixar uma regra para a proporcionalidade que entendeu ser a melhor para definir o número de vereadores para o município, independentemente de sua lei orgânica, o ministro Sepúlveda Pertence, no TSE, assim decidiu:

> "A Constituição reservou à autonomia de cada município a fixação do número de seus vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o limite máximo correspondentes à faixa populacional respectiva. **Se da própria constituição não é possível extrair outro critério** aritmético de que resultasse a predeterminação de um número certo de vereadores para cada município, **não há**, no sistema constitucional vigente, **instância legislativa ou judiciária que possa ocupar**" (ministro Sepúlveda Pertence, MS Nº 1.945/93, grifo nosso).

Várias ações nesse mesmo sentido chegaram ao TSE. Relator de grande parte dessas decisões, o ministro Marco Aurélio seguiu o entendimento anterior do ministro Pertence, reforçando a tese de que a competência autônoma dos municípios para definir o tamanho de suas casas legislativas foi uma opção política feita no período constituinte, não cabendo, assim, interferência do Judiciário[25].

Assim, o STF entendia que a definição do número de vereadores se relacionava com a autonomia municipal, e o TSE, ainda mais enfático nesse aspecto, entendia que essa era opção política do legislador constitucional e que não caberia qualquer outro critério a não ser os limites já estabelecidos pelo texto constitucional.

A decisão do STF em 2004, porém, altera completamente essa jurisprudência. O entendimento foi o de que a autonomia municipal deveria ser precedida pela regra da proporcionalidade do texto constitucional. "Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade" (RE Nº 197.917).

Os ministros entenderam que havia limites para a autonomia municipal, e a necessidade desses limites se comprovava pela situação concreta do país. "Situação real e contemporânea em que municípios menos populosos têm mais vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos Legislativos municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia" (RE Nº 197.917).

O relator da ação, ministro Maurício Corrêa, ao julgar se a lei municipal feria o princípio constitucional da proporcionalidade, criou uma regra matemática para definir o que seria adequado para atender essa exigência. Após uma longa exposição de qual seria a melhor fórmula, buscou-se, através dos limites impostos pelo texto constitucional, estabelecer quanto cada vereador representaria em termos populacionais.

Baseado na primeira faixa populacional da Constituição, que define um mínimo de nove e máximo de 21 para populações de até um milhão, o relator dividiu o limite máximo (21) pela população máxima (1 milhão) dessa faixa, chegando ao valor 47.619.

---

[25] Alguns exemplos são os recursos em mandados de segurança (RMS) Nº 2.038, 2.029, 1.997, 1.977, 1.958, 2.020, 1.959, 2.018, 2.004, 1.960, 1.957, 1.949, 1.569 e 2.058, entre outros.

A lógica definia, segundo a sua interpretação, que a cada 47.619 habitantes seria necessário um vereador. Como a Constituição definia que o número mínimo de vereadores deveria ser nove, o ministro cogitou a hipótese de que municípios com até 428.571[26] habitantes deveriam contar com o mínimo permitido, nove.

Por essa regra aritmética, porém, o impacto da decisão do Supremo seria enorme, visto que, como lembrou o ministro, "sua aplicação esbarraria no princípio da razoabilidade, dado que implicaria em restringir a 9 vereadores a composição de mais de 99% das casas legislativas do país".

Sabendo do efeito negativo de uma medida como essa, o ministro criou uma outra lógica, mais distante da "pureza aritmética da fórmula" anterior, como ele mesmo definiu, e criou o conceito de que o valor que representava a relação vereador/habitantes formava algo que chamou de "mínimo-base". Como a Constituição Federal também criou um mínimo de vereadores a que tem direito todo município, o ministro também chamou esse valor de "mínimo-base". E, concluindo sua lógica, havendo dois "mínimos-base", um equivale ao outro, ou seja, um município com até 47.619 habitantes teria direito a nove vereadores.

A partir daí os valores seguintes decorreriam da lógica vereador/habitante, a cada 47.619 habitantes um vereador. Esse mesmo procedimento foi aplicado para definir o número de vereadores dos municípios que se enquadrariam nas outras faixas populacionais. A segunda faixa determina que municípios com mais de 1 milhão e menos de 5 milhões teriam no mínimo 33 e no máximo 41 vereadores. A divisão então seria entre o limite máximo de vereadores dessa faixa (41) pela população máxima (5 milhões), chegando à média de 121.951 habitantes por vereador.

Nessa linha, um município com uma população entre 1.000.000 e 1.121.951 teria o mínimo permitido pela faixa constitucional, 33. E a cada 121.951 habitantes seria acrescido mais um vereador. Essa mesma lógica foi utilizada também para a terceira faixa constitucional, que define o teto de 55 vereadores.

O resultado foi uma tabela com 36 faixas classificatórias, diante de um texto constitucional que define apenas três faixas classificatórias. Votaram a favor do relatório oito ministros dos 11. Os votos vencidos foram os de Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Celso de Mello, todos alinhados com os precedentes que impediam qualquer interpretação do termo "proporcional" na Constituição, por entenderem que a própria norma garantia autonomia ao município para tanto.

---

[26] Esse número é resultado da multiplicação de 47.619 (média de vereadores por habitante) por nove (mínimo de vereadores).

É interessante notar que essa decisão foi proferida em controle de constitucionalidade difuso. Por essa via os efeitos da decisão do Supremo não produzem efeitos para todos, mas apenas para as partes representadas na ação, nesse caso, o município de Mira Estrela[27].

Ademais, é preciso lembrar que o que motivou a ação do Ministério Público foi o acréscimo de dois vereadores na casa legislativa desse município, que passou de nove para 11. Para decidir esse caso concreto, porém, o Supremo criou uma regra que, em tese, poderia ser estendia para todas as casas legislativas.

Ainda sobre os efeitos da decisão do Supremo, houve a utilização de um mecanismo previsto na lei 9.868/99 em seu parágrafo 27. Essa norma permite ao STF fixar uma data para a entrada em vigor da declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato, modulando seus efeitos. Em tese, quando o Supremo decide pela inconstitucionalidade, os efeitos de sua decisão são *ex tunc*, ou seja, ela produz efeitos retroativos, atingindo a lei ou ato desde o momento em que ingressaram na vida jurídica.

Como a ação se referia a uma legislatura que já havia terminado, o Supremo entendeu que, transportando a decisão ao passado, criaria uma situação jurídica e política de difícil solução. Assim, determinou que sua decisão, tomada em março de 2004, produziria efeitos apenas para a legislatura que se iniciaria em 2005, em vez de produzir efeitos sobre o passado ela lançou-se sobre o futuro.

Durante todo o período de oito anos em que a ação aguardava uma decisão definitiva do Supremo, outras ações no mesmo sentido chegaram ao STF, e em todas elas os ministros decidiram guiados pelos critérios estabelecidos no julgamento de Mira Estrela[28]. Cientes de que a decisão de reformar a jurisprudência poderia estimular muitas novas ações e, além disso, por entenderem que a regra deveria ser uniformizada para todos os municípios, alguns ministros defenderam que seria conveniente o TSE regular as eleições que se avizinhavam orientado pela decisão do Supremo.

O ministro Sepúlveda Pertence era o presidente do TSE à época e, como vimos, foi voto vencido na decisão. Talvez até por isso, alguns ministros insistiram para que o assunto fosse levado com rapidez ao plenário do tribunal eleitoral. Em resposta ao ministro Gilmar Mendes, quando este reforçou que a decisão

---

[27] Para melhor compreender o controle constitucional brasileiro ver Arantes (1997).

[28] As outras ações são: REs Nº 266.994 (Teodoro Sampaio-SP), 274.048 (Ibitinga-SP e Tabatinga-SP), 274.384 (Guararapes-SP), 273.844 (Alto Alegre-SP), 276.546 (Palmeira do Oeste-SP), 282.606 (Glicério-SP), 300.343 (Porto Ferreira-SP) e 199.522 (Pontes Gestal-SP). Todas elas movidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

transcendia a questão de um só município, Sepúlveda alertou: "o caso transcendente é problema do eleitoral, peço a vossa excelência que não compre briga com o eleitoral".

Exatamente um mês após a decisão do STF, o TSE editou a resolução Nº 21.702 com as mesmas 36 faixas classificatórias do número de vereadores permitido em relação ao tamanho da população do município.

Comparando os dados de 2000, quando houve eleições municipais anteriores à decisão judicial, com os dados de 2004, quando foram realizadas eleições municipais sob as novas regras, poderemos ter uma dimensão de seu impacto na competição política local.

Tabela 3.3: Diferença entre o número de vereadores em 2000 e 2004.

Região	Vereadores 2000	Vereadores 2004	Variação absoluta	Variação (%)
BR	60.317	51.819	8.475	-14%
N	4.506	4.186	320	-7%
NE	19.625	16.539	3.064	-16%
SE	19.390	15.842	3.547	-18%
S	12.127	10.967	1.160	-10%
CO	4.669	4.285	384	-8%

Fonte: TSE (www.tse.gov.br)

Ao todo foram canceladas 8.475 vagas de vereadores em todo o país nas eleições de 2004, 14% menos do que em relação à eleição anterior. A região que teve proporcionalmente a maior redução nas casas legislativas locais foi a Sudeste (18%), seguida por Nordeste (16%), Sul (10%), Centro-Oeste (8%) e Norte (7%).

O impacto dessa medida foi inegável. Em alguns poucos municípios até aumentou o número de vereadores, mas em geral reduziu as vagas à disposição, o que acabou reduzindo o número de candidatos em competição. Em 2000, 367.812 candidatos concorreram a 60.317 cadeiras nos Legislativos municipais, em média 6,09 candidatos por vaga. Nas eleições seguintes foram 346.380, 6% a menos do que na eleição anterior, mantendo a relação candidato/vaga em 6,68.

Calculando as reações políticas, o ministro Sepúlveda Pertence acrescentou um artigo, no mínimo curioso, na resolução do TSE que estendeu os efeitos da decisão do STF para todo o país. O artigo 3º dizia o seguinte: "sobrevindo emenda constitucional que altere o art. 29, IV, da Constituição, de modo a modificar os critérios referidos, o Tribunal Superior Eleitoral proverá a observância das novas regras".

Esse artigo pode ser interpretado como um chamado do magistrado, que já havia se posicionado contrário à regra, para que os legisladores federais aprovassem novas regras a tempo de gerar efeitos para as eleições municipais que se aproximavam.

O impacto da decisão e a reação legislativa

Novamente as táticas refratária e judicial foram utilizadas pelos legisladores federais. De um lado, algumas PECs que já tramitavam foram revigoradas e outras foram apresentadas na tentativa de reformar a decisão judicial através de uma mudança constitucional. De outro lado, duas Adins acionaram o Supremo contra a resolução do TSE que transcendeu a regra para todos os municípios brasileiros.

Pela primeira tática, o Congresso Nacional já havia se mobilizado em torno da questão do número de vereadores há algum tempo. Como vimos, vários projetos já tinham sido apresentados na Câmara e no Senado com o objetivo de criar outras faixas classificatórias contendo possíveis excessos de alguns municípios. A questão principal nesse tema era fiscal. Quanto maior o número de vereadores, maiores as despesas municipais, já bastante frágeis e dependentes das receitas advindas das transferências estadual e federal.

A questão fiscal já havia sido atacada em 2000 com a aprovação da EC Nº 25, que limitava as despesas com as casas legislativas municipais. Faltava a aprovação de uma emenda que redefinisse as regras para determinar o número necessário de vereadores para a localidade. Em 1992, a Câmara aprovou em dois turnos a PEC Nº 82, submetendo-a ao Senado. No Senado, o primeiro turno foi votado ainda em 1992, em agosto. Acabou, porém, tendo sua tramitação desacelerada, ficando arquivado até a decisão do STF e do TSE, em 2004[29].

Tão logo a decisão do Supremo começou a se desenhar, os senadores tentaram desarquivar a PEC e aprová-la a tempo de entrar em vigência nas eleições municipais de 2004.

Outra tentativa legal foi a aprovação, pela Câmara dos Deputados, da PEC 574/02. Esse projeto era originário do Senado e tinha o objetivo de aprimorar o

[29] A PEC Nº 82 foi aprovada pela Câmara com os seguintes placares: 1º turno (23/06/1992): SIM: 332 e NÃO: 05. 2º turno (30/06/1992): SIM: 354 e NÃO: 05. No Senado, a situação foi a seguinte: 1º turno (12/08/1992): SIM: 50 e NÃO: 11. Entre março de 2004 e junho de 2004 houve diversas tentativas de levar o projeto para votação em segundo turno, que foram frustradas. Houve até audiência pública com ex-ministros do STF e do TSE para discutir a emenda.

texto constitucional que limitava os gastos com as casa legislativas municipais[30]. Dado o efeito produzido pela decisão do Supremo, quando a Câmara apreciou o projeto aprovou um substitutivo incluindo a questão do número de vereadores, criando 22 faixas classificatórias. Isso reduziu em 5.063 as vagas existentes, em contraposição às 36 faixas criadas pelo STF e às 8.475 vagas canceladas.

Como o projeto tinha sido modificado pela Câmara, foi necessária uma nova votação pelo Senado. Em junho de 2004, o Senado aprovou o projeto em primeiro turno, com 51 votos, mas não obteve o mínimo necessário de aprovação no segundo turno, ocorrido poucos dias depois, quando obteve 41 votos favoráveis, sendo necessários no mínimo 49 por tratar-se de matéria constitucional.

Em todas as tentativas de colocar a matéria em votação no plenário, tanto na Câmara como no Senado, a primeira dificuldade a ser enfrentada foi a pauta trancada por medidas provisórias que aguardavam uma apreciação da casa[31]. Além do mais, mesmo que tivessem obtido sucesso na aprovação, enfrentariam um outro problema: o artigo 16 da Constituição impede que alterações no processo eleitoral entrem em vigor a menos de um ano das eleições.

Com isso, a matéria provavelmente seria objeto de questionamento no STF, com grandes chances de ser considerada inconstitucional para viger naquele ano, como aconteceu posteriormente no caso da verticalização das coligações.

Passada a tentativa de aprovar uma modificação ainda para as eleições de 2004, deu-se início a um período de debates e de apresentações de outros projetos para dar outro entendimento às eleições seguintes. Boa parte desses debates e novos projetos foi estimulada por um movimento constituído pelos efeitos das novas regras. Trata-se do Movimento em Defesa da Volta do Número Legal de Vereadores (Modev), que além de atuar dentro do parlamento promoveu algumas manifestações públicas em Brasília.

Ainda em novembro de 2004, pouco depois das eleições, foi apresentado o PEC Nº 333 pelo deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS)[32]. Apensados a esse projeto estão outros cinco com o mesmo objetivo: redefinir o número de vereadores nas Câmaras Municipais.

---

[30] Objetivo do projeto era desconsiderar as receitas de transferência na contabilização da porcentagem do orçamento municipal que poderia ser utilizado para os custos com as Câmaras de Vereadores.

[31] A EC Nº 32 alterou o artigo 62 da Constituição em 2001 criando, dentre outras, a regra de que se a medida provisória não fosse apreciada em um prazo de 45 dias a partir de sua publicação nenhuma outra matéria poderia ser apreciada no plenário até que a medida fosse votada.

[32] O projeto aprovado pelas comissões da casa propõe a criação de dez faixas classificatórias, ao passo que as regras atuais definidas pelo STF e pelo TSE contam com 36 faixas. O efeito provável dessa proposta seria a recriação de quase 8.000 vagas nos Legislativos municipais.

Em 2007, o projeto foi colocado em discussão e votação nas comissões numa tentativa de alterar as regras para as eleições municipais de 2008. Entretanto, não foi aprovada até o final de 2007, o que torna pouco provável que as eleições de 2008 tenham a regra do número de vereadores modificada[33].

Novamente, em todas as tentativas de incluir o projeto na ordem do dia, a pauta estava trancada por causa de medidas provisórias não apreciadas no tempo determinado pela Constituição. Isso ocorreu de maio de 2007 até dezembro do mesmo ano.

Simultaneamente à tática refratária, veio a tática judicial reformadora. Assim que o TSE publicou a resolução 21.702/04, duas Adins provocaram o STF. A Adin Nº 3.345, movida pelo PP e a Nº 3.365, movida pelo PDT. Ambas argumentavam que: 1) a resolução publicada em abril de 2004 feriria o artigo 16 da Constituição, que impede a alteração das leis eleitorais a menos de um ano das eleições e 2) feriria também a autonomia municipal, alterando o pacto federativo protegido nas cláusulas pétreas e, além do mais, teria transgredido o princípio da separação de poderes, legislando no lugar do Legislativo.

Em decisão quase unânime, com o voto vencido apenas do ministro Marco Aurélio, os ministros decidiram que:

1) o artigo 16 da Constituição tem como objetivo "impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas pelo Poder Legislativo, aptas a romper a igualdade de participação dos que nele atuem como protagonistas" e que "tratando-se de atribuições inerentes ao Poder Judiciário, não há como submeter a eficácia de suas decisões e resoluções à cláusula inscrita no art. 16 da Constituição, quando proferidas no desempenho da função jurisdicional". Decidindo como no caso da verticalização, o entendimento foi o de que a regra inscrita no artigo constitucional teve como objetivo limitar o legislador, portanto não se aplica a decisões proferidas pelo Judiciário.
2) Ademais, entenderam que a resolução é fruto de uma interpretação do texto constitucional, sendo assim, não poderia ser considerada lei, o que destacaria a transgressão da separação de poderes, e conseqüentemente, não

[33] Em 27 de maio de 2008 o PEC foi aprovado em primeiro turno pela câmara dos deputados. Para entrar em vigência, entretanto, ainda deve ser aprovado em segundo turno pela câmara e em mais dois turnos pelo senado. Ademais, mesmo que o Legislativo consiga aprovar o PEC nesse ano, a matéria pode ser contestada no STF. No caso da verticalização o Supremo decidiu que as leis eleitorais não podem ser alteradas no mesmo ano das eleições, ainda que essa alteração seja aprovada antes do início do período eleitoral, em 30 de junho de 2008.

alterou o texto constitucional, o que elimina a hipótese de alteração de uma cláusula pétrea.

Mais uma vez esteve presente a tese de que resoluções emitidas pelo TSE não podem ser argüidas em sua (in) constitucionalidade por não caracterizarem-se como norma. E essa tese manteve-se, tanto no caso da verticalização como no dos vereadores, ainda que as resoluções de ambos os casos trouxessem claramente regras para a disputa político-partidária ausentes até então.

Além dessas duas Adins, vários mandados de segurança chegaram ao STF tentando reverter a determinação judicial em determinado município[34]. Nenhuma dessas ações obteve sucesso, e o STF confirmou os números de vereadores de todos os municípios estabelecidos pela resolução do TSE, até porque foi formulada com base na decisão do próprio Supremo.

Conclusão

No caso estudado, o modelo de governança eleitoral adotado permitiu que a interpretação dada em ano eleitoral pelo STF se transformasse rapidamente em regra válida para todos os municípios. Não fosse a interseção do TSE com o STF, a questão não teria percorrido o caminho que percorreu, ao menos não com tanta facilidade. Daí é provável que o STF, ao alterar a interpretação constitucional sobre uma regra eleitoral, adotasse maior cautela se não contasse com o suporte e a prontidão do TSE.

Avançando sobre o porquê da judicialização da competição político-partidária, temos seguido por duas chaves. A primeira encontraria na incapacidade do Legislativo em definir e aprovar uma agenda própria a razão para um avanço do Judiciário em temas partidários. A segunda identificaria uma disposição do Judiciário em diagnosticar possíveis males nas relações político-partidárias e remedia-las através de interpretações judiciais inovadoras.

Como já afirmamos, a disposição do Judiciário parece-nos ganhar um peso maior diante de uma possível inoperância do Legislativo. O caso anterior da verticalização foi emblemático. No tema do número de vereadores podemos constatar que diante de uma orientação liberalizante da Constituinte de 1988 vinha se desenhando uma orientação mais restritiva dentro do próprio parlamento que,

[34] Cerca de 15 mandados de segurança.

entretanto, não teve fôlego para se concretizar. Talvez porque essa orientação não expressasse o interesse majoritário de fato.

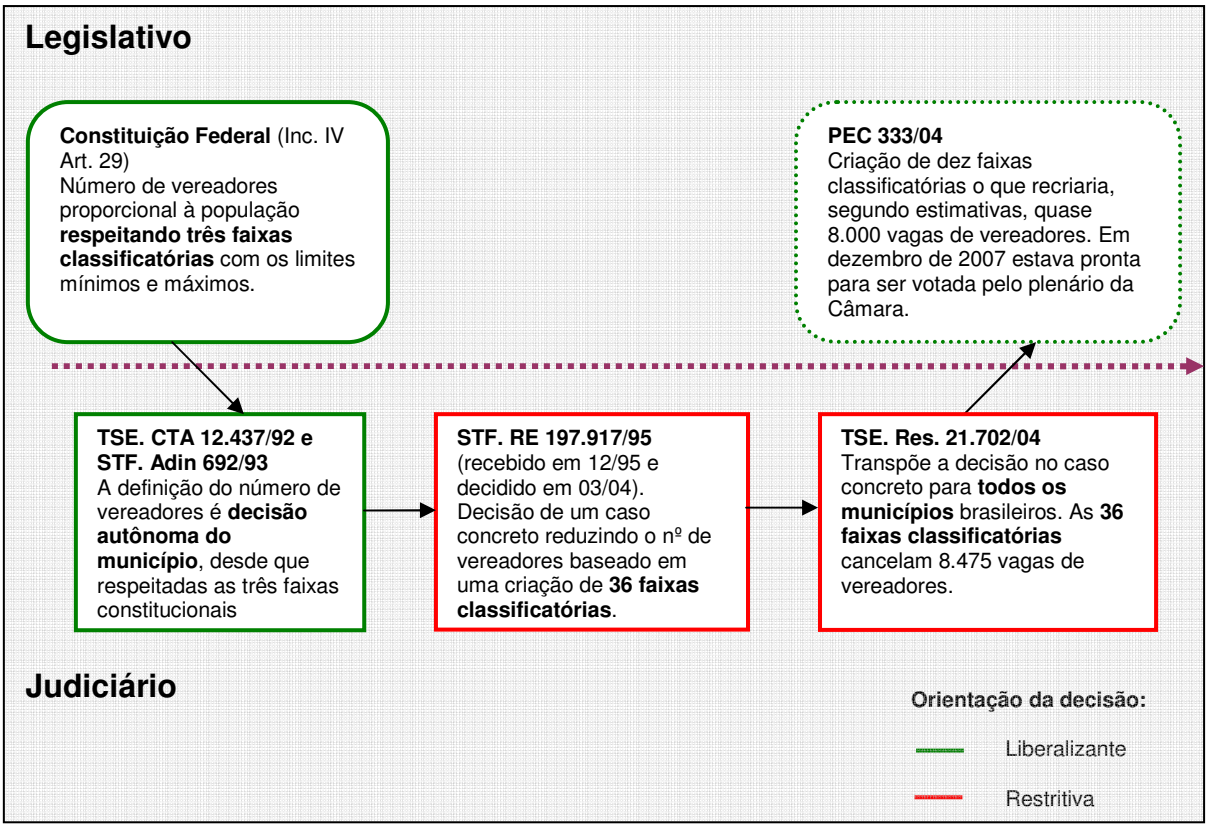
Se a orientação de 1988 foi liberalizante e se, ao longo das legislaturas, vários projetos mais restritivos foram apresentados, não podemos afirmar que o Legislativo alterou sua orientação, mas que foi incapaz de aprovar sua agenda. Acreditamos que a avaliação mais adequada é a de que os projetos mais restritivos não foram aprovados porque não tinham corpo suficiente para sustentar uma maioria política.

Diferentemente da questão das coligações, a decisão sobre o número de vereadores produziu um impacto positivo na opinião pública. Como a verticalização não produziu nenhum benefício concreto, nem para a opinião pública, nem para os competidores políticos, a estratégia refratária do Legislativo federal obteve sucesso e a norma acabou saindo do ordenamento jurídico.

No caso das casas legislativas locais, a questão ganhou outra dimensão. Se de um lado afetou negativamente alguns interesses partidários, ganhou repercussão positiva na opinião pública como uma ação em favor da probidade administrativa e da economia dos recursos públicos. Numa situação como essa, qualquer movimento do Legislativo federal para reformar a decisão judicial e redefinir o número de vereadores para cima é logo rotulado de casuístico e orientado por interesses pouco republicanos.

O quadro abaixo tenta representar em movimento o relacionamento do Legislativo com Judiciário. Podemos, assim, acompanhar o efeito das estratégias do Legislativo frente à decisão judicial e tentar identificar a orientação das decisões do Legislativo e do Judiciário, se restritivas ou liberalizantes:

Quadro 3.1: Evolução resumida da legislação e das decisões judiciais sobre as regras do número de vereadores.



A questão do número de vereadores foi tratada por uma orientação bastante liberalizante pela Constituinte de 1988. O texto constitucional, além de facilitar a criação de novos municípios, deixava à autonomia dos municípios a decisão sobre o tamanho de suas estruturas administrativas, incluindo o Legislativo local. Com faixas limitadoras bastante largas, os municípios contavam com ampla liberdade para definir o tamanho de suas Câmaras de Vereadores.

Essa orientação liberalizante foi reafirmada pelo Judiciário que, quando provocado, decidia que se tratava de uma opção política e que não caberia ao Judiciário limitar o preceito da autonomia dos municípios garantido pelo texto constitucional.

Enquanto o Judiciário garantia a orientação liberalizante do Legislativo, porém, formava-se uma tendência política orientada pela restrição das liberdades políticas para decidir sobre a criação de novos municípios e o tamanho de suas estruturas administrativas. Essa tendência política avançou em alguns pontos,

conseguiu restringir as regras que permitiam uma ampla autonomia aos municípios[35], mas não avançou em outros.

Grande parte dos projetos que tinham como objetivo reduzir a liberdade dos municípios para definir o número de vereadores de suas casas legislativas nem sequer chegava a entrar na pauta de votações. O que demonstrava que a opção liberalizante inicial ainda prevalecia sobre esse tema.

Se a orientação restritiva não veio pela via parlamentar, acabou vindo pela via judicial. O Supremo alterou sua interpretação sobre a questão e inverteu a orientação do parlamento. O TSE aplicou a orientação para todo o país. As regras restritivas, sem fôlego no Legislativo, ganharam vida pelas mãos do Judiciário.

Desde então, o Legislativo vem tentando recolocar sua orientação pela estratégia refratária. Já há algum tempo, porém, que a orientação do Judiciário vem resistindo. Desde a Constituinte, o movimento liberalizante na questão dos vereadores vinha se sustentando inercialmente. Quando o Judiciário alterou a rota, a inércia mudou de direção. E, ao que parece, o Legislativo vem tentando restaurar a orientação mais liberalizante com as dificuldades processuais peculiares para a aprovação de uma emenda constitucional.

Um Judiciário disposto a corrigir os "defeitos" das instituições de um país e de seus atores pode fazer da interpretação do texto da lei uma nova lei. Exemplos disso foram as interpretações do texto constitucional no caso da verticalização e do número de vereadores, que tornaram necessárias as publicações de resoluções juridicamente inovadoras para que fossem colocadas em prática.

Não se trata de avaliar se de fato são interesses apenas privados daqueles que podem ocupar o poder político ou se são interesses legítimos para o aperfeiçoamento da representação política local. O que se pretende destacar aqui é que, mais uma vez, a cúpula do Judiciário nacional (STF e TSE) produziu lei em matéria de competição política. E que, nessa atuação, a busca do consenso político é substituída pela percepção de uma instituição que, por sua natureza, não passa pelo crivo do controle político-eleitoral, em outras palavras, está imune ao *accountability* vertical.

De tão inovadoras, as interpretações demandaram novas normas para que fossem integradas à realidade da competição política. E, se a interpretação da lei não foi suficiente para que o competidor político orientasse suas ações, podemos dizer que houve criação legislativa do Judiciário. Nesse caso, podemos dizer que a

[35] A Lei de Responsabilidade Fiscal é um exemplo disso.

atuação do STF e do TSE sobre a competição novamente avançou sobre o *rule making*, e que ambos novamente orientaram-se por um modelo mais restritivo de competição política.

CAPÍTULO 4:

CLÁUSULA DE DESEMPENHO

Introdução: histórico e contexto da provocação

A adoção de limites mínimos de votos para que um partido obtenha direito de representação política é comum entre as regras dos diferentes sistemas eleitorais adotados hoje pelo mundo. A cláusula de desempenho, ou de barreira, funciona como um limitador da fragmentação da representação política no parlamento.

A justificativa de regras desse tipo baseia-se na idéia de que parlamentos muito permissivos a minorias políticas, expressa em partidos com baixa votação, produzem uma fragmentação excessiva, dificultando a formação de maiorias políticas o que, por sua vez, inviabilizaria governos estáveis. Além do mais, quanto mais fragmentado um parlamento, maior seria o enfraquecimento dos partidos políticos, uma vez que a dispersão da representação deslocaria o poder dos partidos para os representantes, atomizando o poder político (Nicolau, 2004).

A defesa desse tipo de mecanismo é notória em regimes parlamentaristas, isso porque o gabinete do Executivo depende de uma maioria parlamentar para se sustentar. Quanto mais fragmentado o Legislativo, maior pode ser a instabilidade do gabinete do Executivo. Um exemplo conhecido da cláusula de desempenho em regimes parlamentarista é a Alemanha. Por lá, um partido só tem direito a ocupar uma cadeira no parlamento caso supere a marca de 5% dos votos nacionais ou vença as eleições em pelo menos três distritos[36].

Dentre os países presidencialistas, a Argentina é um exemplo de país que adota uma exigência mínima de votos para conceder o direito de representação no parlamento ao partido político. Seu sistema eleitoral exige um mínimo de 3% dos votos na província para garantir ao partido o direito de ocupar as cadeiras no parlamento a que a província tem direito (Oliveira, 2006).

No Brasil, o debate sobre a conveniência, ou melhor, a necessidade de cláusulas de desempenho eleitoral tem longa data. Pelo menos desde a redemocratização em 1945 até as últimas eleições parlamentares de 2006, a legislação brasileira trouxe algumas versões dessas cláusulas e abriu importantes debates sobre o perfil de nossa democracia.

É bem verdade que nesse longo tempo a cláusula de desempenho foi colocada em prática poucas vezes. A última tentativa foi nas eleições proporcionais de 2006, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade da norma. Acompanhar brevemente os debates e os efeitos políticos e jurídicos da

[36] O sistema eleitoral alemão é o distrital misto de correção, por isso há eleições proporcionais e distritais simultaneamente.

cláusula ao longo da história de nossa competição política nos revela a importância desse tema.

O ano de 1945 foi marcado pelo fim do Estado Novo de Getúlio Vargas e a retomada da competição eleitoral no país. Em maio de 1945, o decreto-lei Nº 7.586, conhecido como lei Agamemnon[37], define as regras provisórias para o retorno do funcionamento dos partidos e do parlamento, prevendo a realização de eleições para presidente, governadores, deputado federais e estaduais para o final daquele mesmo ano.

O Tribunal Superior Eleitoral, que voltou a funcionar depois de oito anos de interrupção durante o Estado Novo, declarou que o Legislativo empossado em 1946 teria poderes de legislador original, ou seja, os novos deputados não formariam um parlamento ordinário limitado pelas regras constitucionais, mas seriam eles mesmos uma Assembléia Constituinte com poderes para aprovar uma nova Constituição para o país (Silva, 1998).

Foi somente depois de aprovar uma nova Constituição que o parlamento se debruçou sobre as novas regras que orientariam as disputas partidárias definitivamente. Sob o temor de que a abertura poderia estimular em demasia a criação de partidos e, por conseqüência, levar à fragmentação da representação no parlamento, a cláusula de desempenho foi introduzida pela primeira vez em nossa legislação.

Em 1950, o Código Eleitoral previa o cancelamento do registro do partido caso não cumprisse duas condições mínimas: 1) eleger ao menos um representante para o Congresso Nacional, *ou* 2) um mínimo de 50 mil votos em todo o país.

Nesse período, o quociente eleitoral também atuava como um critério limitador para a representação parlamentar (Tavares, 1994). O seu cálculo era o resultado da divisão dos votos válidos pelo número de cargos em disputa. Considerando como votos válidos todos os votos dados, exceto os nulos. Ou seja, para a contagem do quociente eleitoral eram considerados os votos em legenda, os nominais e os votos brancos.

Como a representação na Câmara dos Deputados é realizada em eleições proporcionais com distritos eleitorais estaduais, cada Estado produz um quociente eleitoral distinto.

Por exemplo, nas eleições de 1950, o número total de votos válidos nas eleições para deputados federais em todo país foi de 11.250.534 (onze milhões

[37] Agamemnon Magalhães era ministro da justiça de Getúlio Vargas.

duzentos e cinqüenta mil quinhentos e trinta e quatro) votos. Supondo que o partido P tenha recebido 6.650 (seis mil seiscentos e cinqüenta) votos nas eleições para deputado federal no Estado do Amazonas, como essa votação superaria o quociente eleitoral do Estado, o partido teria o direito de ocupar uma das vagas de deputado federal. Ou seja, com uma votação de pouco menos de 9% do eleitorado do Estado e com apenas 0,05% dos votos válidos do país, o partido teria assegurado uma cadeira no Congresso Nacional.

A cláusula de desempenho definida pelo Código Eleitoral de 1950 trouxe regras até que bastante frouxas quanto à exigência de um desempenho partidário mínimo. Partidos com uma votação pouco expressiva em âmbito nacional, como no exemplo acima, ainda teriam garantido o seu direito de funcionamento. Apenas lembrando, garantiria o direito à representação o partido que obtivesse ou uma vaga na Câmara dos Deputados ou, no mínimo, 50 mil votos pelo país. Essa última exigência representava em 1950, 0,4% dos votos válidos; em 1954 e 1958, 0,3%; e em 1962, 0,2% dos votos válidos.

Em um estudo recente, Nicolau (2004) trouxe informações mais detalhadas sobre a votação dos candidatos e de suas legendas partidárias específicas entre os anos de 1945 e 1962. Abaixo os dados do desempenho dos partidos após a aprovação do Código Eleitoral nas eleições de 1950.

Tabela 4.1: Resultado das eleições para a Câmara dos Deputados entre 1950 e 1962 – votos recebidos e número de cadeiras conquistadas:

	1950	
Partido	**Votos (%)**	**Nº de cadeiras (%)**
PSD	2.440.458 (32,8)	112 (36,8)
UDN	1.812.849 (24,3)	81 (26,6)
PTB	1.374.468 (18,5)	51 (16,8)
PR	294.609 (4,0)	10 (3,3)
PSP	722.427 (9,7)	24 (7,9)
PDC	82.483 (1,1)	02 (0,7)
PL	122.862 (1,7)	06 (2,0)
PST	163.341 (2,2)	09 (3,0)
PTN	211.090 (2,8)	05 (1,6)
PSB	39.854 (0,5)	01 (0,3)
PRP	84.662 (1,1)	02 (0,7)
PRT	73.501 (1,0)	01 (0,3)
POT	**19.384 (0,3)**	**00 (0,0)**
PRB	**4.151 (0,1)**	**00 (0,0)**
Total		304 (100,0)

Fonte: Nicolau (2004a)

No primeiro ano de vigência da cláusula de desempenho do novo Código Eleitoral, dois partidos tiveram seus registros cancelados por não cumprirem os requisitos mínimos, o POT (Partido Orientador Trabalhista) e o PRB (Partido Ruralista Brasileiro). Nenhum dos dois partidos obteve uma vaga para a Câmara dos Deputados e também não atingiram o mínimo de 0,4% dos votos válidos depositados pelo país. O POT atingiu 19.384 votos absolutos (0,3%), e o PRB apenas 4.151 votos (0,1%).

Com o cancelamento do registro partidário, todos os candidatos que tivessem conquistado uma vaga nas disputas estaduais e municipais estariam impedidos de ocupá-las. Os membros do diretório nacional do POT ingressaram com recurso no Tribunal Superior Eleitoral questionando o fato de que, se fossem contados os votos dados para todos os outros cargos em disputa naquelas eleições, como prefeitos, vereadores, deputados estaduais, senadores e seus suplentes, o partido superaria o mínimo exigido pela lei.

Além disso, o partido questionava a constitucionalidade dessa cláusula alegando ofensa aos artigos que garantiriam o direito à representação proporcionais aos partidos políticos.

O TSE não acolheu nenhuma dessas demandas e na resolução Nº 4.377 decidiu que o texto era claro ao definir que os votos seriam computados em eleições que ocorressem em todo o país, descartando todas as outras eleições, exceto para a Câmara dos Deputados e decidiu ainda que a regra definida pelo legislador não feriria a Constituição, afinal ela própria determinava que a representação e a competição política transcorreriam como a lei definisse, e foi o que teria feito o Código Eleitoral.

Em todas as outras eleições, os partidos que dela participaram cumpriram as exigências mínimas, não havendo outro caso de cancelamento do registro de partido. Assim, mesmo não sendo tão rígida com o desempenho dos partidos, em seu primeiro ano de funcionamento a cláusula impediu que mais dois partidos políticos disputassem espaços de poder tanto no Legislativo nacional como nos Legislativos estaduais e municipais.

Com o golpe militar de 1964 foi inaugurado outro momento da competição política brasileira. Um novo Código Eleitoral foi estabelecido pela lei 4.737 em julho de 1965 e, no mesmo mês, foi publicada a lei orgânica dos partidos políticos (4.740) definindo que a manutenção do registro partidário dependeria do cumprimento das seguintes condições: 1) diretórios regionais em pelo menos 11 Estados, 2) eleição de

12 deputados federais distribuídos em pelo menos sete Estados, 3) obtenção de pelo menos 3% dos votos de legenda no âmbito nacional.

Poucos meses depois foi decretado o Ato Institucional Nº 2 (AI 2), extinguindo os partidos existentes. Em novembro do mesmo ano, o Ato Complementar Nº 4 veio definir novas regras para que os parlamentares já eleitos fundassem novos partidos.

O primeiro artigo desse ato definiu que um partido político poderia ser criado desde que fosse ratificado por no mínimo 120 deputados federais e 20 senadores. O sistema político brasileiro foi, assim, compelido ao bipartidarismo. Surgiram a Arena (Aliança Renovadora Nacional), representando a base aliada do governo militar, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), a oposição tolerada pelo regime.

A Constituição de 1967 foi a primeira a incorporar uma cláusula de desempenho em seu texto. O artigo 149 inciso VII definiu que o partido político seria extinto caso não atingisse, no mínimo, o apoio de "dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles, bem como 10% de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e 10% de Senadores".

Em dezembro de 1968 é decretado o Ato Institucional Nº 5 (AI 5), iniciando o período mais autoritário do regime. Com esse ato, o Poder Legislativo entrou num recesso forçado, os poderes políticos foram ainda mais centralizados no Executivo e ampliou-se o poder de cassação dos direitos políticos. Alguns instrumentos de defesa legal, como o *habeas corpus*, foram anulados para casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Sob a vigência desse ato, vários políticos tiveram seus mandatos cassados e outros tantos acabaram na clandestinidade ou no exílio.

A reabertura do Congresso Nacional se deu quase um ano após, em outubro de 1969. No mesmo mês, o Executivo promulgou a emenda constitucional n. 1, alterando o artigo constitucional que definia a cláusula de desempenho. O texto aprovado para o artigo 154, um pouco mais flexível que o anterior, previa a extinção do partido caso não atingisse a "exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles".

Em julho de 1971 foi aprovada a lei 5.682, instituindo uma nova lei orgânica para os partidos políticos. No que dizia respeito à cláusula de desempenho, a legislação apenas reproduziu o texto constitucional.

O fato é que, com os constrangimentos legais e os cerceamentos das liberdades políticas, de 1965 a 1978 reinou na política brasileira um bipartidarismo forçado e a cláusula de desempenho acabou como peça supérflua no ordenamento jurídico.

O bipartidarismo forçado acabou produzindo endogenamente o ritmo e as características da transição para a democracia e a liberalização da competição política. Segundo Lamounier (1988), o bipartidarismo imprimiu um tom plebiscitário aos resultados eleitorais. A vitória da Arena representaria um apoio dos eleitores ao regime; por outro lado, a vitória do MDB representaria um enfraquecimento desse apoio, um sinal de insatisfação do eleitorado com o regime, declarando o voto para a oposição. A partir das eleições parlamentares de 1974, esse caráter plebiscitário sinalizou para a segunda manifestação.

Os resultados eleitorais de 1966 e 1970 foram bastante favoráveis em número de votos à Arena, tanto na Câmara e no Senado como nas Assembléias estaduais. A partir das eleições de 1974, o MDB aumenta expressivamente sua votação em todas as eleições, recebendo, por exemplo, 59% dos votos nas eleições para senadores. O sinal endógeno de rejeição ao partido do governo estava dado. O processo de abertura política "lenta e gradual", que se iniciou no mesmo ano com o governo Geisel, teve o seu primeiro ato marcado pelo crescimento do apoio do eleitorado ao partido de oposição (Kinzo, 2001 e Lamounier, 1988).

O governo Geisel (1974 – 1979) foi, ao mesmo tempo, marcado pelo início da liberalização política do país e por medidas que frearam esse processo para garantir o controle do governo sobre a transição. Envolvido numa disputa interna nas forças armadas, entre os defensores da manutenção da linha-dura e os defensores da abertura política, a Presidência de Geisel fechou o Congresso em 1977, mas também extinguiu o AI 5; criou o senador biônico mas também deu os primeiros passos rumo ao fim do bipartidarismo.

Em dezembro de 1978, a EC Nº 11 foi aprovada, revogando os atos institucionais e restringindo as ações do Executivo ao limitar a decretação de estado de emergência e de sítio. Nessa mesma emenda, alteravam-se as exigências mínimas de desempenho partidário nas eleições. O artigo 154 da Constituição determinava que:

> "não terá direito à representação no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas o partido que não obtiver o apoio, expresso em voto de 5% (cinco por cento) do eleitorado,

> apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em pelo menos 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles".

Foi no governo Figueiredo (1979 – 1985) que as principais estratégias para uma transição lenta, mas principalmente segura, foram colocadas em prática. Em outubro de 1979 foi aprovada a lei de anistia que permitiu o retorno de exilados políticos e também evitou que qualquer militar fosse, futuramente, responsabilizado criminalmente pelos atos cometidos ao longo do regime militar.

Antes do término do ano de 1979, foi aprovada a lei 6.767. Essa lei trouxe importantes modificações para a lei orgânica dos partidos de 1971. Destacam-se a extinção dos partidos criados pelas condições do Ato Complementar Nº 4 (Arena e MDB) e a flexibilização das regras para a fundação de novos partidos.

As novas regras abriram as portas para o multipartidarismo na política brasileira. Entretanto, mais do que uma etapa na liberalização da competição partidária, essa foi uma estratégia do governo para a manutenção do controle sobre a abertura política, evitando uma maior polarização entre a Arena e o MDB.

Essa estratégia evidencia-se por dois fatores. Com o fim do bipartidarismo forçado houve uma esperada fragmentação dos partidos, dividindo a oposição[38] (Kinzo, 2001) e anulando os efeitos daquele bipartidarismo plebiscitário (Lamounier, 1988). Além do mais, se por um lado a nova legislação provocou a fragmentação da oposição, acabou, por outro, permitindo a manutenção do controle do processo de abertura pelo partido da situação, afinal, "o essencial da reforma partidária era possibilitar o surgimento de um partido alternativo de situação, que não fosse identificado com o governismo" (Sallum Jr, 1995, 145).

As eleições de 1982 marcaram definitivamente a liberação política do país. Além das eleições diretas para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas, que na verdade nunca deixaram de ser diretas[39], estava extinto o senador "biônico"[40] e as eleições para os governadores estaduais voltariam a ser realizadas diretamente pelo voto popular depois de 16 anos de eleições indiretas.

---

[38] Com a extinção do MDB e da Arena surgiram os seguintes partidos: PDS, PMDB, PT, PDT e PTB.

[39] De 1945 até as últimas eleições, em 2006, houve eleições regulares para a Câmara dos Deputados. Seu funcionamento durante todo esse período foi normal, exceto por três momentos em que foi forçado a um recesso: 1) em outubro de 1966 por pouco menos de três meses, 2) de dezembro de 1968 a outubro de 1969 e 3) por 14 dias em abril de 1977.

[40] Criado pelo pacote de abril de 1977 para conter o avanço da oposição no Senado, esse senador não era eleito pelo voto popular, mas indiretamente pelas Assembléias Legislativas Estaduais.

Até poucos meses antes dessas eleições, a cláusula de desempenho, inscrita no texto constitucional, estaria em funcionamento. Os novos partidos, fundados com a extinção do MDB e da Arena, como PDS, PMDB, PT, PDT e PTB, teriam que cumprir a exigência mínima de 5% dos votos para as eleições da Câmara dos Deputados distribuídos em pelo menos nove Estados com um mínimo de 3% em cada um deles, para que tivessem o direito de ocupar as vagas, não só de deputados federais, mas também de senadores e deputados estaduais.

Entretanto, em maio de 1982 o governo enviou ao Congresso uma proposta de emenda constitucional propondo alterações que soaram mais como uma preocupação em perder o controle da maioria parlamentar do que em fortalecer a transição democrática. A EC Nº 22 merece aqui dois destaques. O primeiro diz respeito ao artigo que instituía o sistema distrital misto para as eleições legislativas de 1986. Com essa medida podemos afirmar que o governo buscava minar a força da oposição que crescia naquele momento com base no sistema proporcional.

Outra medida relevante nessa emenda constitucional foi a determinação para que a cláusula de desempenho não fosse aplicada naquela eleição. Na exposição de motivos, o ministro da justiça Ibrahim Abi-Ackel defendeu que a não aplicação da cláusula seria uma contribuição "para a consolidação do sistema pluripartidário". Essa medida, porém, pode ser vista como mais uma ação naquela linha do dividir a oposição para garantir a maioria da situação.

Abaixo, seguem os resultados da eleição de 1982 para a Câmara dos Deputados. Como poderemos notar, se a cláusula de desempenho estivesse em funcionamento, apenas o PDS e o PMDB teriam direito à representação política na Câmara dos Deputados.

Tabela 4.2: Resultado das eleições de 1982 para a Câmara dos Deputados – votos recebidos (%) e número de cadeiras conquistadas (%):

	1982	
Partido	**Votos (%)**	**Nº de cadeiras (%)**
PDS	17.775.738 (43,2)	235 (49,1)
PMDB	17.666.773 (43,0)	200 (41,8)
PDT	2.394.723 (5,8)*	23 (4,8)
PTB	1.829.055 (4,4)	13 (2,7)
PT	1.458.719 (3,5)	08 (1,7)
Total	41.125.008	479 (100,0)

Fonte: Jairo Nicolau: <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html> (Banco de dados eleitorais)
* O PDT superaria a primeira exigência de 5% dos votos, mas não cumpriria a segunda que era uma votação em pelo menos nove Estados com no mínimo 3% em cada um deles. O partido obteve seus votos quase que exclusivamente nos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

A cláusula exigia uma penetração política no país que os partidos recém-criados dificilmente atingiriam. Mantendo a regra, o sistema partidário teria dificuldades para se renovar. E se os partidos tivessem dificuldades para se firmar é bastante provável que aquela polarização entre situação e oposição prevaleceria nas eleições de 1982.

O resultado eleitoral mostrou que o PDS, partido aliado do governo formado pela base da antiga Arena, conquistou uma maioria parlamentar bastante apertada. O PMDB, fruto do antigo MDB e principal partido de oposição, conquistou uma bancada bastante próxima do PDS. Só não o superou porque os outros partidos de oposição, o PT e o PDT, acabaram dividindo o seu eleitorado, o que conteve seu crescimento e impediu que superasse a bancada governista.

Se a cláusula de desempenho estivesse em vigor, esses partidos poderiam até ter traçado estratégias eleitorais distintas. Em vez de lançar candidatos isoladamente, poderiam ter oferecido apoio ao PMDB, evitando a divisão do eleitorado. Sem um canibalismo político, quando os partidos disputam um eleitorado com preferências muito próximas, os votos não se dispersariam, podendo, assim, ampliar a bancada do PMDB no Congresso.

Outro desestímulo para os recém-criados partidos viria de uma decisão do TSE na resolução 11.158 de fevereiro de 1982. O tribunal decidiu que os partidos que não superassem as exigências mínimas nas eleições para a Câmara dos Deputados também estariam impedidos de assumir as vagas conquistadas nas eleições municipais. Dessa maneira, esses partidos teriam menos estímulos ainda para participar das eleições de 1982 e, provavelmente, traçariam outras estratégias.

O fato é que, com o adiamento da vigência da cláusula, disputaram as eleições e conquistaram um espaço bastante tímido no Congresso Nacional daquele momento. Ficando ainda a representação concentrada no PDS e no PMDB.

A legislatura que se iniciou em 1983 começou com uma Presidência da República ocupada por um militar e terminou em 1986 com um presidente civil eleito pelo parlamento. Houve até uma tentativa de se restabelecer as eleições diretas para Presidente da República já em 1985, através daquela que ficou conhecida como a emenda Dante de Oliveira. Diversas mobilizações populares se espalharam pelo país pedindo as “diretas já”. Em abril de 1984 a emenda não foi aprovada na Câmara dos Deputados por muito pouco, faltaram 22 votos para

superar os dois terços exigidos para emendas dessa natureza, o que naquele momento representava o voto de 320 deputados[41].

Essa legislatura também iniciou os seus trabalhos sob a Constituição de 1967, já retalhada e remendada nesse longo processo de transição para a democracia. A legislatura chegou ao fim preparando as eleições de 1986, que seriam responsáveis pelas eleições dos deputados e senadores da Assembléia Nacional Constituinte.

Em maio de 1985 foi aprovada mais uma emenda constitucional redefinindo as regras da competição política e do funcionamento parlamentar. Essa emenda também previa o funcionamento de uma cláusula de desempenho. O §1º do artigo 152 da Constituição impedia o direito de representação na Câmara dos Deputados e no Senado aos partidos que não cumprissem as seguintes condições: 1) mínimo de 3% de votos do eleitorado votante nas eleições da Câmara dos Deputados, 2) votação em no mínimo 5 Estados e 3) mínimo de 2% em cada um desses Estados.

Mas o que de fato foi novidade com essa cláusula era o previsto no § 2º desse mesmo artigo: "os eleitos por partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos partidos remanescentes".

Entretanto, na mesma emenda constitucional havia uma determinação de que essas regras não fossem aplicadas nas eleições parlamentares de 1986. E assim foi. Nas eleições que preparavam o país para a elaboração de uma nova Constituição, o único critério que vigorou para limitar o direito à representação foi a regra do quociente eleitoral, que, conforme já vimos, não possui um perfil capaz de impedir a fragmentação partidária e de exigir suportes eleitorais mais amplos pelo país.

Ademais, vale destacar que nosso sistema eleitoral proporcional adotou outras regras que reforçaram, dentre outras coisas, a fragmentação partidária. Por exemplo, a lista aberta, os limites mínimos e máximos por Estado para a representação da Câmara dos Deputados e a distribuição das cadeiras conforme a votação das coligações e não dos partidos[42].

Com a combinação de uma explosão de novos partidos com regras eleitorais pouco exigentes para a obtenção do direito de representação política, o número de

[41] O resultado dessa votação na Câmara dos Deputados foi o seguinte: 298 votos "sim", 65 votos "não" e 116 abstenções. Se nossa hipótese estiver correta, é provável que se nas eleições de 1982 a cláusula de desempenho estivesse em vigor e a polarização entre PDS e PMDB tivesse permanecido, a bancada oposicionista tivesse maiores chances de aprovar medidas como essas.

[42] Uma análise mais detalhada dessas regras pode ser encontrada em Nicolau (2004) e Tavares (1994).

partidos concorrendo nessas eleições aumentou vertiginosamente. O que, evidentemente, ampliou o número de partidos com representação política no parlamento.

Tabela 4.3: Resultado das eleições de 1986 para a Câmara dos Deputados – votos recebidos (%) e número de cadeiras conquistadas (%):

	1986	
Partido	**Votos (%)**	**Nº de cadeiras (%)**
PMDB	22.633.805 (47,8)	260 (53,4)
PFL	8.374.709 (17,7)	118 (24,2)
PDS	3.731.735 (7,9)	33 (6,8)
PT	3.253.999 (6,9)	16 (3,3)
PDT	3.075.429 (6,5)	24 (4,9)
PTB	2.110.467 (4,5)	17 (3,5)
PL	1.335.139 (2,8)	6 (1,2)
PDC	565.021 (1,2)	5 (1,0)
PSB	450.948 (1,0)	1 (0,2)
PCB	427.618 (0,9)	3 (0,6)
PCdoB	297.237 (0,6)	3 (0,6)
PSC	207.903 (0,4)	1 (0,2)
PMB	180.207 (0,4)	0 (0,0)
PH	124.882 (0,3)	0 (0,0)
PMC	101.693 (0,2)	0 (0,0)
Pasart	68.121 (0,1)	0 (0,0)
PS	59.165 (0,1)	0 (0,0)
PPB	57.959 (0,1)	0 (0,0)
PMN	44.173 (0,1)	0 (0,0)
PTR	37.229 (0,1)	0 (0,0)
PND	34.740 (0,1)	0 (0,0)
PRT	29.387 (0,1)	0 (0,0)
PNR	28.751 (0,1)	0 (0,0)
PCN	21.768 (0,0)	0 (0,0)
PJ	19.048 (0,0)	0 (0,0)
PTN	17.611 (0,0)	0 (0,0)
PN	12.298 (0,0)	0 (0,0)
PDI	7.329 (0,0)	0 (0,0)
PRP	2.787 (0,0)	0 (0,0)
Total	47.311.158	487 (100,0)

Fonte: Jairo Nicolau: <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html> (Banco de dados eleitorais).

Em 1982 foram cinco partidos disputando 479 vagas na Câmara dos Deputados, em 1986 foram 29 partidos disputando 487 vagas. Um aumento de 580% no número de partidos disputando as eleições proporcionais em apenas quatro anos.

Claro que nem todos os partidos conquistaram espaço no parlamento; o quociente eleitoral limitou o direito de representação política e a representação ainda permaneceu bastante concentrada em dois partidos, PMDB e PFL[43]. Entretanto, considerando que 12 partidos conquistaram espaço no parlamento, seria correto supor que esses partidos cresceriam e aumentariam, nas eleições subseqüentes, o grau de fragmentação do Legislativo nacional.

Até aqui podemos evidenciar três momentos distintos da competição política brasileira, úteis para pensarmos o papel da cláusula de desempenho nesse cenário. O primeiro momento é o período de 1950 a 1962, que traz inovações legais para a competição político-partidária, como o Código Eleitoral e a cláusula de desempenho, em que as disputas eleitorais ocorreram dentro da normalidade até o golpe de 1964. Nesse período, logo na primeira eleição sob a regência do Código Eleitoral, dois partidos tiveram seus registros cassados por não superarem as exigências mínimas de desempenho nas eleições.

O segundo momento é o período do regime militar, apesar de a cláusula de desempenho estar presente na legislação partidária, nesse período ela não produziu nenhum efeito concreto. Isso porque a competição política estava limitada pela imposição do bipartidarismo. Esse cenário só foi alterado com a aprovação da lei 6.767 de 1979, que criou condições para o fim do bipartidarismo, flexibilizando as regras para a formação de novos partidos.

O terceiro momento é o período da liberalização incompleta do país. De 1979 até 1989, ano em que voltamos a eleger diretamente o Presidente da República, tivemos duas eleições para a Câmara dos Deputados, 1982 e 1986, e um grande aumento no número de partidos disputando as eleições proporcionais. Nas duas eleições havia previsões de cláusulas de desempenho; entretanto, em nenhuma delas foi aplicada, sendo que nas eleições de 1982 ela foi eliminada pelo próprio regime militar para evitar uma polarização política desvantajosa para o partido governista.

Assim, de 1979 a 1989, assistimos a uma proliferação de partidos e ao crescimento contínuo da fragmentação da representação política no Legislativo brasileiro.

A Constituição aprovada em 1988 silenciou sobre a cláusula de desempenho. Definiu em seu artigo 17 que o funcionamento parlamentar seria regido por lei a ser aprovada pelo parlamento, o que foi feito somente no final de 1995. Esse período de

[43] O PFL foi formado como uma dissidência do PDS.

1988 até as últimas eleições proporcionais em 2006 marca o quarto momento para nossa análise sobre a cláusula de desempenho. Um momento ultraliberalizante.

Os primeiros anos após a completa transição para a democracia foram de fato marcados por uma insegurança jurídica na competição político-partidária. A cada eleição, municipal, estadual e federal, novas regras eram introduzidas no jogo político.

A cláusula de desempenho foi retirada do texto constitucional e uma nova lei orgânica dos partidos ainda não tinha sido debatida. Mesmo considerando que desde o Código Eleitoral de 1950 a cláusula de desempenho estava em nosso sistema legal, as legislações infraconstitucionais não a consideraram para as primeiras eleições legislativas posteriores à Constituição de 1988.

As eleições de 1990 consolidaram o multipartidarismo brasileiro, mas acabaram produzindo uma alta fragmentação no parlamento, resultado do ímpeto liberalizante sem limites. Disputaram uma vaga na Câmara dos Deputados 33 partidos, sendo que 19 deles conquistaram o direito a pelo menos uma vaga.

Tabela 4.4: Resultado das eleições de 1990 para a Câmara dos Deputados – votos recebidos (%) e número de cadeiras conquistadas (%):

	1990	
Partido	**Votos (%)**	**Nº de cadeiras (%)**
PMDB	7.798.653 (19,3)	108 (21,5)
PFL	5.026.474 (12,4)	83 (16,5)
PT	4.128.052 (10,2)	35 (7,0)
PDT	4.068.078 (10,0)	46 (9,1)
PDS	3.609.196 (8,9)	42 (8,3)
PSDB	3.515.809 (8,7)	38 (7,6)
PRN	3.357.091 (8,3)	40 (8,0)
PTB	2.277.882 (5,6)	38 (7,6)
PL	1.721.929 (4,3)	16 (3,2)
PDC	1.205.506 (3,0)	22 (4,4)
PSB	756.034 (1,9)	11 (2,2)
PTR	426.848 (1,1)	02 (0,4)
PCB	388.564 (1,0)	03 (0,6)
PST	373.986 (0,9)	02 (0,4)
PCdoB	352.049 (0,9)	05 (1,0)
PSC	342.079 (0,8)	06 (1,2)
PMN	249.606 (0,6)	01 (0,2)
PRS	243.231 (0,6)	04 (0,8)
PSD	215.226 (0,5)	01 (0,2)

PCN	141.453 (0,3)	00 (0,0)
PRP	94.069 (0,2)	00 (0,0)
PTdoB	78.358 (0,2)	00 (0,0)
PAS	42.790 (0,1)	00 (0,0)
PSL	27.082 (0,1)	00 (0,0)
PD	17.102 (0,0)	00 (0,0)
Prona	12.464 (0,0)	00 (0,0)
PLH	10.076 (0,0)	00 (0,0)
PNT	8.395 (0,0)	00 (0,0)
PSU	3.912 (0,0)	00 (0,0)
PAP	3.669 (0,0)	00 (0,0)
PS	2.274 (0,0)	00 (0,0)
PEB	638 (0,0)	00 (0,0)
PBM	194 (0,0)	00 (0,0)
Total	40.498.769 (100,0)	503 (100,0)

Fonte: Jairo Nicolau: <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html> (Banco de dados eleitorais).

Podemos dizer que o debate parlamentar sobre o direito de representação política condicionado pelo desempenho do partido nas eleições esteve presente desde a transição incompleta (1979 – 1988) e ainda não encontrou bom termo.

Dentre os inúmeros projetos, destaco o de número 1.881, apresentado em outubro de 1991 pelo deputado federal Nelson Jobim (PMDB-RS) e elaborado em conjunto com outros deputados. Esse projeto diferenciava o funcionamento partidário da existência partidária.

A existência partidária era garantida pela lei civil a partir da formação de uma personalidade jurídica apoiada por pelo menos 0,5% do quociente eleitoral das últimas eleições, distribuídos por um terço dos Estados com no mínimo 0,1% dos eleitores de cada um deles.

A formação dessa personalidade jurídica não garantiria o direito de funcionamento partidário, o que impediria o partido de, por exemplo, disputar eleições e participar da distribuição do fundo partidário[44].

O direito de funcionamento só viria com o registro dos estatutos dos partidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral. A manutenção desse registro de funcionamento dependeria do desempenho dos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados. Não atingindo um desempenho mínimo, o partido perderia o registro de funcionamento, mas continuaria com seu registro de existência.

Durante o período da revisão constitucional, previsto pela Constituição para ocorrer em 1993, foram apresentadas algumas outras propostas, mas dessa vez

[44] A questão dos fundos partidários será abordada em uma seção exclusiva.

tentando reinserir uma cláusula de desempenho na Constituição Federal. Perto de 20 projetos foram formalizados, muitos deles motivados por esse contexto de alta fragmentação da representação política.

O parecer de número 36 tentou reunir diferentes sugestões de modificações para o funcionamento dos partidos políticos, entre elas as cláusulas de desempenho. O relator do parecer, deputado Nelson Jobim, apresentou uma proposta que impediria a representação parlamentar para os partidos que não alcançassem o mínimo de 5% dos votos distribuídos em pelo menos um terço dos Estados com um mínimo de 3% em cada um deles.

Entretanto, diante da pluralidade de propostas e polêmica do assunto, havia uma recomendação para que o assunto fosse tratado posteriormente por uma norma infraconstitucional. Dessa forma, o parecer sequer foi votado pelo congresso revisor de 1993-94 (Carvalho, 2003).

Foi apenas em setembro de 1995 que o Congresso Nacional aprovou uma nova lei orgânica para os partidos políticos. Nela constava uma cláusula de desempenho que entraria em vigor após duas eleições consecutivas, o que aconteceria nas eleições de 2006. A lei 9.096/95 determinava que não teria direito de funcionamento o partido que não superasse os seguintes limites: 1) 5% dos votos apurados para a Câmara dos Deputados, 2) em pelo menos um terço dos Estados e 3) com um mínimo de 2% em cada um deles. Considerando que as eleições de 1986 marcaram o retorno do funcionamento sem constrangimentos do Congresso Nacional, foram pouco menos de dez anos até que essa nova lei orgânica dos partidos fosse aprovada. Como vimos, a lei veio em um momento em que a proliferação de partidos e o aumento considerável de partidos com representação política já eram uma realidade. Durante todo esse tempo foram inúmeras as propostas para uma cláusula de desempenho. Algumas na forma de projetos de lei, outras buscando inscrever essa norma no texto constitucional através de projetos de emenda constitucional.

Os discursos de alguns parlamentares revelam como o multipartidarismo que se exacerbou a partir das eleições de 1990 transformou-se em uma preocupação com o rumo de nossa recente democracia – essa preocupação passava pelos deputados de diferentes partidos e orientações ideológicas.

O deputado Prisco Viana (PPR-BA) em debate sobre a lei dos partidos em janeiro de 1993 argumentava que: "O ideal democrático do pluripartidarismo está sendo profundamente prejudicado pela predominante permissividade na criação de partidos. No ambiente de verdadeira embriaguez de liberdade e participação com

que se festejou o fim do autoritarismo, fez-se a legislação partidária que aí está e que escancarou os partidos para a dominação de oportunistas de todas as cores (...). A pulverização partidária a que chegamos desfigura o processo político e eleitoral".

Com perfil ideológico distinto, mas seguindo na mesma linha de argumentação, o deputado José Dirceu (PT-SP) apresentou um projeto de lei orgânica dos partidos defendendo que "é preciso evitar o que temos assistido no Brasil: a proliferação de partidos sem quaisquer projetos políticos, (...) precisamos exigir dos partidos que eles cumpram, efetivamente, a sua finalidade, que é a de organizar politicamente a sociedade (...). Nada melhor do que uma eleição para verificarmos se a proposta política de um partido está repercutindo junto ao eleitorado".

Acompanhando todo o longo debate para a aprovação da lei orgânica dos partidos (o primeiro projeto veio em 1989 e só foi aprovado em 1995), não faltaram os críticos ao grau de dispersão de nosso sistema político-partidário.

Esse clima pode ter sido provocado por um cenário partidário bastante atípico quando comparamos o Brasil com outros países. Dentre as democracias contemporâneas, o Brasil é o país com um dos mais elevados índices de fragmentação partidária no Congresso Nacional.

Essa afirmação é resultado da comparação entre os dados do número efetivo de partidos[45] de boa parte das democracias contemporâneas e o Brasil. Segundo os dados levantados por Lijphart (2003) para 36 democracias compreendidas no período de 1945 e 1996, a grande maioria dos países tende a uma baixa fragmentação do parlamento (bipartidarismo) ou, pelo menos, a uma fragmentação moderada com um baixo número efetivo de partidos, próximo de 3 e 3,5.

Abaixo, a lista dos países analisados e o número efetivo de partidos em cada um deles, considerando a quantidade de eleições realizadas no período analisado, o índice mais baixo, o índice mais alto e a média do número efetivo de partidos.

[45] O número efetivo de partidos é o resultado de uma fórmula matemática proposta por Marku Laakso e Rein Taagepera (1979). O índice calcula-se da seguinte maneira: $N = 1/\sum p_i^2$, onde pi é a proporção de votos do partido *i*.

Tabela 4.5: Número efetivo de partidos em 36 democracias. Nº de eleições, índices mais altos, mais baixos e média:

País	Média	Mais baixo	Mais alto	Eleições
Papua-Nova Guiné	5,98	2,69	10,83	04
Suíça	5,24	4,71	6,70	13
Finlândia	5,03	4,54	5,58	15
Itália	4,91	3,76	6,97	14
Holanda	4,65	3,49	6,42	15
Israel	4,55	3,12	5,96	14
Dinamarca	4,51	3,50	6,86	21
Bélgica	4,32	2,45	6,51	17
Índia	4,11	2,51	6,53	06
Islândia	3,72	3,20	5,34	16
Japão	3,71	2,58	5,76	19
França	3,43	2,49	4,52	10
Venezuela	3,38	2,42	4,88	08
Luxemburgo	3,36	2,68	4,05	11
Noruega	3,35	2,67	4,23	13
Portugal	3,33	2,23	4,26	08
Suécia	3,33	2,87	4,19	16
Colômbia	3,32	2,98	4,84	14
Alemanha	2,93	2,48	4,33	13
Irlanda	2,84	2,38	3,63	15
Espanha	2,76	2,34	3,02	07
Ilhas Maurício	2,71	2,07	3,48	06
Áustria	2,48	2,09	3,73	16
Costa Rica	2,41	1,96	3,21	11
Estados Unidos	2,40	2,20	2,44	25
Canadá	2,37	1,54	2,86	16
Austrália	2,22	2,08	2,30	21
Grécia	2,20	1,72	2,40	08
Reino Unido	2,11	1,99	2,27	14
Malta	1,99	1,97	2,00	06
Nova Zelândia	1,96	1,74	2,16	17
Trinidad	1,82	1,18	2,23	07
Barbados	1,76	1,25	2,18	07
Bahamas	1,68	1,45	1,97	05
Jamaica	1,62	1,30	1,95	07
Botsuana	1,35	1,17	1,71	07

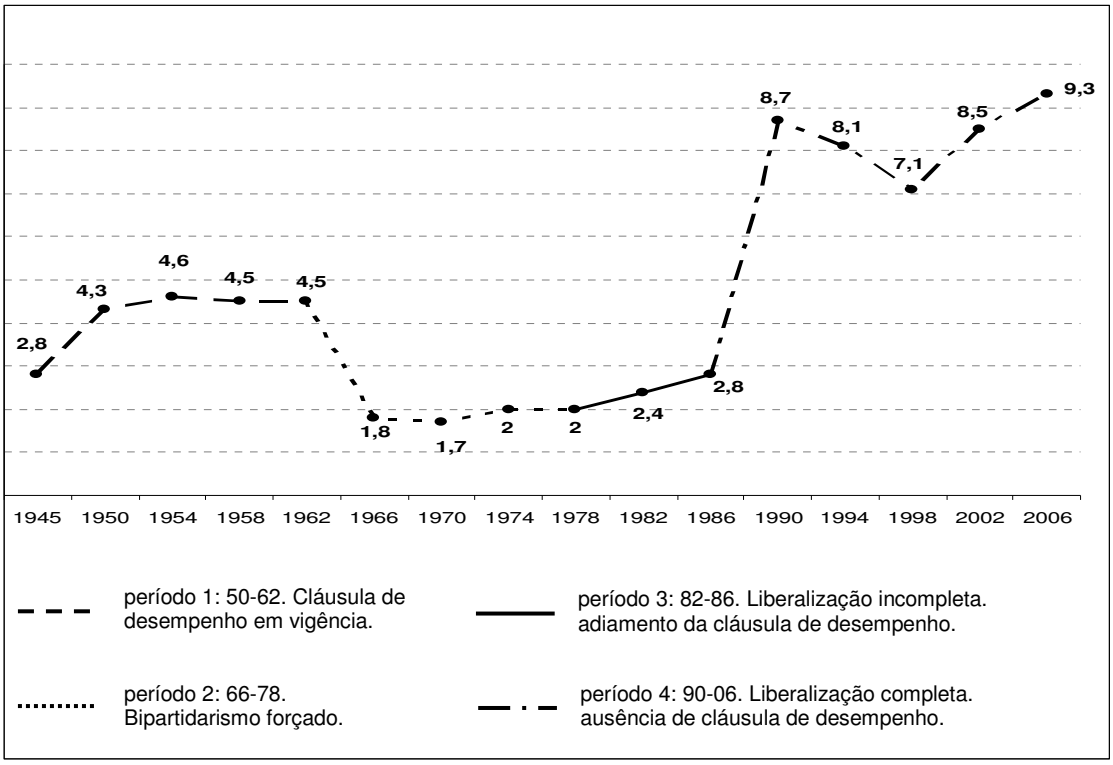
Fonte: extraído de Lijphart (2003:99)

O Brasil, que não foi objeto de estudo nesse amplo trabalho comparativo, apresenta, desde 1982, um número efetivo de partidos crescente e que se

estabeleceu em um patamar superior aos apresentados na maioria das 36 democracias analisadas por Lijphart (2003).

Abaixo, a evolução do número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados para o período entre 1945 e 2006 no Brasil.

Gráfico 4.1: Evolução do número efetivo de partidos no Brasil: 1945 a 2006.



Fonte: Leex: <http://www.ucam.edu.br/leex/> (Laboratório de Estudos Experimentais/UCAM).

Esse quadro deixa bastante evidente que com a abertura política do país tivemos uma explosão de partidos políticos no Brasil como resultado de uma orientação ultraliberalizante. Não só de partidos com existência legal, mas de partidos com representação no Legislativo nacional. Isso provocou uma alta fragmentação partidária, dificultando a formação de maiorias estáveis no parlamento.

No período da liberalização incompleta, com o fim do bipartidarismo forçado e o retorno das eleições diretas para governadores, o número efetivo de partidos ainda orbitou em torno do bipartidarismo. Com a liberação completa, a partir das eleições diretas para Presidente da República, esse índice chegou a 8,7 e a

partir de 1998 deu sinais de que se estabilizaria abaixo de 7,0, mas voltou a subir, alcançando a marca mais alta da história partidária do país com 9,3 em 2006.

Os períodos de 1945 a 1962 e 1990 a 2006 podem ser comparados por terem sido ambos marcados por uma redemocratização e por um período igual de eleições proporcionais e majoritárias sem interrupção.

Quando calculamos a média do número efetivo de partidos do primeiro período, chegamos a algo próximo de 4,5, um multipartidarismo muito próximo do resto do mundo (*cf.* tabela 4.5). Já a média do segundo período é de 8,3, quase o dobro do primeiro período e bastante acima das maiores médias apresentadas no mundo, que tem em primeiro lugar a Papua-Nova Guiné com 5,98, a Suíça com 5,24, a Finlândia com 5,03 e a Itália com 4,91.

É evidente que temos diferenças entre os períodos que se iniciam em 1945 e 1990[46]; entretanto, não podemos descartar o efeito da cláusula de desempenho no primeiro período e a ausência dela no segundo. Quando logo nas primeiras eleições, depois da Constituição de 1946 e do Código Eleitoral de 1950, dois partidos perderam seus registros de funcionamento por não atingirem um desempenho mínimo para a Câmara dos Deputados, é possível que se tenha impedido um avanço na fragmentação partidária.

Lembrando que, quando o POT e o PRB não conquistaram uma vaga para deputado federal e também não atingiram o mínimo de votos nacionais de 1950, perderam também as vagas conquistadas nos Estados e nos municípios. É provável que, mantendo-se funcionando, chegassem com mais força nas eleições seguintes e também conquistassem representação no Legislativo nacional. Ademais, o cancelamento desses registros pode ter desestimulado a criação de novos partidos, reduzindo assim a possibilidade de reforçar a fragmentação da representação política.

Situação inversa é a do período que se inicia em 1990. Com a explosão das demandas contidas pelo regime militar e com a permissividade das regras eleitorais, houve um estímulo contrário ao de 1950.

Nas eleições de 1986, quando já tínhamos um crescimento no número de partidos, alguns que não conquistaram cadeiras nem uma votação significativa voltaram em 1990, dessa vez alcançando espaço no parlamento. Outros, talvez estimulados por essas trajetórias, fundaram partidos e entraram na disputa

[46] O aumento do eleitorado pode ser visto como um desses elementos. Entre 1945 e 1962, o eleitorado representava em média 23% da população brasileira. Após a Constituição de 1988, com a inclusão dos analfabetos no eleitorado, passamos para uma média, entre 1990 e 2006, de 64% da população com direito ao voto.

conquistando aos poucos espaço no parlamento contribuindo para a sua fragmentação.

A reação à explosão de partidos e candidatos após a Constituição de 1988 tem sido constante entre nossos legisladores. A primeira eleição direta para Presidente da República foi uma eleição solteira, nela concorreram nada menos do que 27 partidos lançando 21 candidatos. Alguns deles entraram para o folclore popular, como o candidato Marronzinho (PSP), que nos primeiros programas de televisão aparecia amordaçado sob a locução ameaçadora de que em breve ele falaria, o candidato Enéas (Prona), que com poucos segundos de propaganda na televisão criou um bordão que se espalhou rapidamente e, por fim, uma tentativa de candidatura do apresentador Sílvio Santos quando as cédulas já tinham sido definidas pelo TSE[47].

Além de ter sido marcada pelo fortalecimento da esquerda, com a ascensão de Lula, e pela vitória do candidato que daria início às reformas liberalizantes da economia brasileira, essa eleição trouxe a sensação de que, com o acesso aos meios de comunicação sem ônus para os partidos, *outsiders* estariam estimulados a lançar-se na disputa ao cargo mais importante do país com objetivos nada republicanos.

Para as eleições presidenciais de 1994 foi aprovada uma lei específica para tentar impedir uma nova proliferação de *outsiders*. Em seu artigo 5º, a lei condicionava a apresentação de candidatos à Presidência da República, governadores e senadores ao desempenho do partido nas eleições anteriores para a Câmara dos Deputados. Só poderiam apresentar candidaturas os partidos que tivessem 1) obtido no mínimo 5% dos votos para deputado federal nas eleições de 1990 em pelo menos um terço dos Estados ou 2) uma bancada com no mínimo 3% das cadeiras na Câmara.

O Prona, partido que pretendia lançar a candidatura de Enéas, ingressou no final de 1993 com uma Adin (Nº 958) no STF pedindo a inconstitucionalidade dessas exigências. No julgamento da ação houve uma clara crítica à proliferação de partidos, mas entendeu-se, por maioria, que não seria válida a condição de desempenho anterior para uma limitação da participação na eleição futura. Dessa maneira o STF decidiu pela inconstitucionalidade da norma.

A literatura política brasileira também costuma se debruçar sobre o nosso multipartidarismo. Esse tema, aliás, dominou boa parte da agenda de pesquisa na

[47] Uma análise mais acurada dessa tentativa de Sílvio Santos e de como a justiça eleitoral atuou está em Sadek (1995).

década de 1990. Podemos dizer que essa agenda produziu uma polarização do debate acadêmico[48]. A questão norteadora desse debate foi: é possível para os governos eleitos definirem suas agendas e implementá-las diante de um cenário político-partidário fragmentado como o nosso?

De um lado, veio a tese da ingovernabilidade. Alguns autores defendem que a democracia brasileira combinou regras que dificultam, ou até mesmo tornam impossível, a sustentação de maiorias políticas estáveis. Nossas instituições moldaram uma democracia ultra-consensual, combinando o regime presidencialista (Lamounier, 1991; 1992), com um pacto federativo extremamente *demos constraining* (Stepan, 1999) e um parlamento altamente fragmentado, composto por partidos pouco sólidos (Mainwaring, 2001; Kinzo, 2004; Mainwaring e Torcal, 2005).

Com a característica típica de presidencialismos, em que o Legislativo e o Executivo são independentes e concorrentes, somadas à proeminência que as questões regionais têm sobre as nacionais e, ainda, um parlamento disperso e dominado por lógicas clientelistas onde impera a infidelidade partidária, a única solução seria promover reformas nessa arquitetura institucional deformada (Souza e Lamounier, 2006).

De outro, veio a tese da possível governabilidade. O argumento central é o de que existem alguns instrumentos à disposição do Executivo que são capazes de induzir o parlamento para o apoio do Executivo, minimizando os defeitos apontados pela corrente anterior. Essa corrente surge com a tese do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), defendendo que os regimes presidencialistas não estavam fadados a um conflito com o Legislativo e que a formação de coalizões governistas estáveis é tão provável em presidencialismos quanto em parlamentarismos (Cheibub; Przeworski e Saiegh, 2002).

No Brasil, o controle sobre o orçamento e a possibilidade de editar medidas provisórias (Figueiredo e Limongi, 1999) colocariam o Executivo em condições de coordenar os trabalhos legislativos determinando a agenda e o ritmo de sua aprovação. Além disso, o parlamento seria formado por partidos altamente disciplinados, o que permitiria ao Executivo negociar apenas com os líderes

[48] Essa polêmica da literatura é definida por Palermo (2000 e 2001) como dividida em quatro tendências. Partindo de duas referências: 1) grau de concentração do poder decisório e 2) capacidade efetiva de tomar decisões e implementá-las, o autor mapeou as conclusões da literatura da seguinte maneira : 1) disperso e ingovernável, 2) concentrado e ingovernável, 3) disperso e governável e 4) concentrado e governável. Como não é o objetivo desse trabalho aprofundar-se nesse debate, optou-se pela indicação da polarização governabilidade e ingovernabilidade.

partidários em vez de negociar com cada parlamentar individualmente (Limongi, 2006) (Santos, 2002)[49]

Podemos dizer que, com a ausência de sinais de rupturas institucionais no horizonte e com o desenrolar dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-atual), marcado por reformas que exigiram a aprovação pelo parlamento de várias normas, inclusive constitucionais, a literatura sinalizou para questões que transcenderiam esse debate polarizado. Não se trataria mais de saber se há condições para a governabilidade, mas sim, dado que os últimos governos governaram, saber em que condições governaram, ou em outras palavras, a que custo foi produzida a governabilidade (ver p. ex., Ames, 2003). Há aqui uma combinação da teoria consolidada com os achados empíricos das duas correntes.

> "Até recentemente, a discussão central esteve colocada no eixo da governabilidade. O Brasil é ou não governável? Os termos da controvérsia mudaram. Já não se trata de discutir se o Brasil é ou não governável (ele é). Trata-se de elucidar com que estrutura de poder essa governabilidade se vincula – como, e atendendo a que condições, o Brasil é governável" (Palermo, 2000).

Essas controvérsias da literatura também estiveram presentes no parlamento nacional. Diferentes projetos de reformas políticas mais amplas já foram apresentados. O debate sobre a necessidade dessas reformas, ou sobre seus conteúdos, é freqüente no plenário ao menos desde a aprovação da Constituição de 1988. Basta lembrar que em 1993 passamos por um plebiscito para decidirmos entre os regimes presidencialista ou parlamentarista.

A adoção ou não de uma cláusula de desempenho tem também a marca desse debate. Como mostramos aqui, a presença de cláusulas desse tipo é uma constante na legislação brasileira desde 1950, ainda que quase nunca tenha sido colocada em vigor.

Esse instituto retornou com a aprovação da lei orgânica dos partidos aprovada em agosto de 1995. Observando o tempo entre a apresentação do projeto, março de 1989, e sua aprovação, apensando vários outros projetos e descartando

[49] Sobre a disciplina partidária e a capacidade de controlar e prever o comportamento do parlamento, Santos (2002) afirma que o Legislativo pós-88 é muito mais previsível e disciplinado do que o parlamento do período de 45-62 que, apesar do seu menor grau de fragmentação partidária seria composto por diferentes facções intrapartidárias dificultando a sua coordenação.

outros tantos, é possível medir como eram intensos os dissensos e como foi longo o caminho para a construção de um consenso.

A lei trata de questões extremamente relevantes para a organização da vida partidária no país. Estabelece, entre outras coisas, as regras para fundar um novo partido, obter o registro civil, garantir o funcionamento político, distribuir o fundo partidário e ter acesso gratuito aos meios de comunicação. Tanto que a partir de 1992, foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados apenas para a preparação e a organização das diferentes propostas sobre o tema, era a Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (Cesp).

A lei orgânica dos partidos veio por força do texto constitucional que remetia à legislação infraconstitucional a responsabilidade de regular a organização e o funcionamento político e partidário. O primeiro projeto nesse sentido foi apresentado pelo deputado Paulo Delgado (PT-SP) ainda em março de 1989. Esse projeto não foi apresentado como projeto de lei complementar, mas como projeto de lei ordinária, pois o entendimento foi o de que, apesar de ser estimulada pelo texto constitucional, a lei alteraria o Código Eleitoral e para tanto não seria necessária uma lei complementar.

Sendo um projeto de lei ordinária, para sua aprovação não seria necessária uma maioria qualificada. Mesmo sendo, aparentemente, mais fácil aprovar um projeto nessas condições, o projeto só foi ao plenário em dezembro de 1992. Nesses quase quatro anos, passou por algumas comissões, foi arquivado algumas vezes, até que seu parecer final foi aprovado pela Cesp.

A aprovação na Câmara foi feita por votação simbólica. Manifestaram-se em plenário contra o texto em discussão os deputados Roberto Freire (PPS-RJ), Prisco Viana (PDS-BA), Ernesto Gradella (PSTU-SP) e Cyro Garcia (PSTU-RJ). A matéria foi submetida ainda em dezembro ao Senado Federal.

Chegando ao Senado, o projeto logo foi tratado em regime de urgência, colocando-o à frente de outros projetos já tramitando na casa. No plenário foram apresentadas 86 emendas ao projeto. Dessas, foram aprovadas 17 que alteraram ou acrescentaram 77 artigos no projeto aprovado pela Câmara.

Em setembro de 1993, o substitutivo do Senado voltou à Câmara dos Deputados. No ano seguinte, tivemos eleições majoritárias e proporcionais, um novo Congresso Nacional foi formado. O projeto foi a arquivo e retomado apenas em 1995 já em outra legislatura.

Como em projetos de leis ordinárias as votações são simbólicas, não temos os registros dos votos nominais e do comportamento dos partidos na aprovação

desse projeto. Entretanto, temos uma votação que pode nos servir de referência para medirmos a dimensão da polarização política na Câmara realizada alguns dias antes da votação definitiva do projeto.

Na tentativa de prolongar os debates em torno do projeto para que a nova legislatura ganhasse tempo na apreciação da matéria e na apresentação de suas emendas, foi apresentado um requerimento solicitando a retirada do pedido de urgência em sua tramitação. Essa votação foi nominal e os líderes partidários declararam como suas bancadas deveriam votar.

Na Câmara foi possível constatar dois climas distintos, o primeiro era o do adiamento para que a nova legislatura se manifestasse; o segundo era o da manutenção da urgência para sanar qualquer controvérsia legal e vetar os espaços deixados para a interpretação judicial e conseqüente interferências dos tribunais eleitorais na matéria. Esse clima pode ser constatado nos argumentos do deputado João Almeida (PMDB-BA):

> "Esta não é uma lei para eleições. É uma lei para regular a vida dos partidos. E a vida dos partidos, hoje, é regulada por uma lei orgânica dos partidos que se encontra em conflito aberto com a constituição de 1988. Por isso, esta lei deixa os partidos nas mãos dos tribunais que decidem quais dispositivos continuam ou não a valer" (discurso do deputado João Almeida PMDB-BA na votação do PL 1674/89).

Votaram pela extinção do regime de urgência 192 deputados, e por sua manutenção, 254. O pedido foi derrotado e o projeto prosseguiu em regime de urgência. Considerando que dentre os que votaram pela retirada do pedido de urgência havia a disposição de reformar o projeto, há então um sinal de rejeição ao projeto. Conseqüentemente, dentre aqueles que votaram pela manutenção do pedido de urgência havia uma tendência pela sua aprovação, até porque o projeto foi aprovado sete dias após a manutenção da urgência.

Tomando apenas o voto dos líderes partidários, as orientações foram as seguintes: pela manutenção da urgência do projeto de lei votaram: PT, PMDB, PSDB e PFL, pela retirada do pedido de urgência e adiamento da votação votaram: PDT, PSB, PCdoB, PTB, PPR, PP, PSD, PL e PV. Percebe-se claramente o alinhamento dos maiores partidos em torno da aprovação e dos médios e pequenos buscando sua reprovação, ou pelo menos, sua rediscussão.

Um dos objetos mais polêmicos do projeto era exatamente a cláusula de desempenho, ou de barreira como os deputados a tratavam no debate. Dentre os maiores críticos à cláusula estavam os deputados Aldo Rebelo (PCdoB-SP) e, principalmente, Miro Teixeira (PDT-RJ), que defendiam a inconstitucionalidade da matéria.

À época, alguns jornais noticiaram que o projeto de lei só teria sido aprovado porque havia um acordo entre o presidente da Câmara, Luis Eduardo Magalhães (PFL-BA) e o presidente FHC. No acordo, o projeto seria aprovado com a previsão de veto da cláusula de desempenho, permitindo a postergação dessa discussão.

No entanto, quando remetida à sanção presidencial, o presidente FHC estava fora do país e o vice-presidente Marco Maciel (PFL) publicou a lei sem o veto, mantendo assim a previsão da cláusula de desempenho como definido no projeto de lei.

A lei orgânica dos partidos previa em seu artigo 13 que para garantir o direito a funcionamento parlamentar o partido deveria ter um desempenho nas eleições para a Câmara dos Deputados que atingisse: 1) 5% dos votos nacionais, 2) distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados, que atualmente seriam nove Estados e 3) com no mínimo 2% dos votos em cada um deles.

Nas disposições transitórias havia uma regra que estabelecia o prazo para a entrada em vigência dessa norma, as eleições de 2006. Assim, aprovada em 1995, a cláusula de desempenho não seria aplicada nesses termos nas eleições de 1998 e 2002.

A principal diferença entre essa cláusula de desempenho e as que já estiveram previstas em nossa legislação é que esta não previa nem o cancelamento do registro partidário, como era em 1950, nem impedia que os eleitos assumissem seus cargos, como em 1982; a lei falava em funcionamento parlamentar.

Essa definição jurídica teve início na década de 1990, com as propostas do então deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) que diferenciavam o registro civil do registro eleitoral dos partidos. O primeiro garantia a existência civil, o segundo, a política.

Na lei de 1995, restringir o funcionamento parlamentar era reduzir os repasses do fundo partidário, reduzir o acesso à propaganda eleitoral gratuita e reduzir a força desses partidos no processo interno de votação, impedindo assentos no colégio de líderes e na distribuição das vagas nas comissões.

Ainda que menos restritiva que as cláusulas anteriores, entendeu-se que sem essas garantias haveria uma tendência à fusão de partidos e uma diminuição da

fragmentação partidária nas eleições futuras. Sem poder econômico e político, os partidos pequenos deveriam buscar outras estratégias para sobreviverem.

Como observou Castro (2006), os eleitos pelos pequenos partidos teriam garantido o direito de assumirem os seus cargos, mas só sobreviveriam politicamente seguindo por uma dessas vias: 1) mudando de partido, o que alteraria a representação política ou 2) estimulando a fusão ou incorporação entre os partidos que não superassem a cláusula.

O Congresso Nacional inverteu, assim, a orientação ultraliberalizante que norteou a competição político-partidária na redemocratização, e aprovou medidas mais restritivas visando conter a fragmentação partidária e o acesso aos recursos políticos e econômicos por minorias políticas sem força eleitoral.

O debate judicial

Assim que a lei foi publicada, duas Adins provocaram o STF a se manifestar sobre a (in)constitucionalidade do artigo que previa a cláusula de desempenho; são elas, Adin Nº 1.351, apresentada por PCdoB, PDT, PSB e PV; e Adin Nº 1.354, apresentada pelo PSC.

Na Adin apresentada pelo PSC havia dois pedidos de liminares. O primeiro requeria a suspeição do ministro Sepúlveda Pertence para o julgamento do mérito da ação, impedindo-o de até mesmo de participar das sessões. O partido alegava que as opiniões do ministro sobre os partidos pequenos já tinham sido expressas em artigos de jornais, revistas especializadas e decisões anteriores – como na decisão da Adin Nº 958 do Prona – revelando suas críticas em relação ao funcionamento destes. Entendiam que o ministro estaria motivado mais por suas convicções do que por uma análise técnica da (in) constitucionalidade do instituto.

O segundo pedido liminar solicitava a suspensão cautelar da cláusula de desempenho, ainda que estivessem em 1995 e a norma entrasse em vigor apenas nas eleições de 2006.

O primeiro pedido foi enfática e unanimemente rejeitado. Quanto ao segundo pedido, o STF foi além da análise da cautelar e adiantou sua avaliação do mérito em questão, a validade ou não de uma cláusula de desempenho.

A cautelar não foi concedida por unanimidade, mas merece destaque a manifestação prévia do plenário quanto ao julgamento da cláusula, algo que poderia servir de um indicativo da disposição do STF para julgamento do mérito das Adins. Na emenda da decisão há, dentre outras, as seguintes manifestações: 1)

não há ofensa da cláusula de desempenho à Constituição e 2) as cláusulas de desempenho "constituem-se em mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo a abstração da igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral".

O sinal era claro: a preferência majoritária do legislador seria respeitada pelo STF, pois a norma não contrastava com a Constituição Federal.

Não havia, porém, o julgamento do mérito, apenas dos pedidos liminares. Como pedidos liminares devem ser decididos prioritariamente, essa primeira manifestação foi feita poucos meses depois do ingresso da ação, fevereiro de 1996. Entretanto, talvez esperando uma avaliação clara do impacto de sua decisão, os méritos das Adins só foram decididos quando a cláusula de desempenho entraria efetivamente em vigor, nas eleições de 2006.

Esse zelo do Supremo demonstra claramente como a decisão não seria apenas sobre a compatibilidade técnica da cláusula com os termos constitucionais. Os ministros decidiriam avaliando precisamente os impactos políticos da decisão. Tanto foi assim que a decisão final só foi tomada após a divulgação dos resultados finais das eleições proporcionais de 2006, quando já conheciam os partidos que seriam atingidos pela medida.

Na decisão do mérito o STF declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho. O sinal que o Supremo tinha emitido na decisão dos pedidos liminares dessa mesma Adin em 1996 foi completamente invertido na decisão de dez anos depois.

Em 1996 estava claro o clima de se orientar pelas preferências parlamentares majoritárias mantendo a regra que limitaria o funcionamento de partidos com um menor número de votos. Já em 2006 venceu a tese de que a cláusula de desempenho contrariava os princípios estabelecidos no *caput* do artigo 17 da Constituição Federal, que devem ser assegurados pelo nosso sistema partidário, dentre eles o multipartidarismo. Ao declarar inconstitucional a cláusula de desempenho, os ministros do STF se alinharam com as preferências parlamentares minoritárias.

Abaixo, temos o resultado das eleições de 2006, o que nos permitirá dimensionar quais partidos seriam afetados pela nova norma e a quais preferências o STF acabou se alinhando.

Tabela 4.6: Resultado das eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados – votos recebidos (%) e número de cadeiras conquistadas (%) e desempenho em relação ao quociente e à cláusula de desempenho:

	Votação atingiu:		2006	
Partido	**Cláusula**	**Quociente**	**Votos (%)**	**Nº de cadeiras (%)**
PT	*sim*	*sim*	13.989.859 (15,0)	83 (16,2)
PMDB	*sim*	*sim*	13.580.517 (14,6)	89 (17,3)
PSDB	*sim*	*sim*	12.689.073 (13,6)	66 (12,9)
DEM (PFL)	*sim*	*sim*	10.182.308 (10,9)	65 (12,7)
PP	*sim*	*sim*	6.660.951 (7,1)	41 (8,0)
PSB	*sim*	*sim*	5.730.612 (6,1)	27 (5,3)
PDT	*sim*	*sim*	4.854.017 (5,2)	24 (4,7)
PTB	*não*	*sim*	4.397.743 (4,7)	22 (4,3)
PL	*não*	*sim*	4.080.272 (4,4)	23 (4,5)
PPS	*não*	*sim*	3.630.462 (3,9)	22 (4,3)
PV	*não*	*sim*	3.367.919 (3,6)	13 (2,5)
PCdoB	*não*	*sim*	1.982.323 (2,1)	13 (2,5)
PSC	*não*	*sim*	1.746.142 (1,9)	9 (1,8)
PSOL	*não*	*sim*	1.096.930 (1,2)	3 (0,6)
Prona	*não*	*sim*	907.494 (1,0)	2 (0,4)
PMN	*não*	*sim*	873.816 (0,9)	3 (0,6)
PTC	*não*	*sim*	806.662 (0,9)	3 (0,6)
PHS	*não*	*sim*	435.019 (0,5)	2 (0,4)
PSDC	*não*	*não*	354.217 (0,4)	0 (0,0)
PTdoB	*não*	*sim*	311.833 (0,3)	1 (0,2)
PAN	*não*	*sim*	264.682 (0,3)	1 (0,2)
PRB	*não*	*sim*	244.059 (0,3)	1 (0,2)
PSL	*não*	*não*	243.482 (0,3)	0 (0,0)
PRP	*não*	*não*	233.497 (0,3)	0 (0,0)
PRTB	*não*	*não*	173.963 (0,2)	0 (0,0)
PTN	*não*	*não*	151.679 (0,2)	0 (0,0)
PSTU	*não*	*não*	101.307 (0,1)	0 (0,0)
PCB	*não*	*não*	64.766 (0,1)	0 (0,0)
PCO	*não*	*não*	29.083 (0,0)	0 (0,0)
TOTAL	**07**	**21**	**93.184.687 (100,0)**	**513 (100,0)**

Fonte: Jairo Nicolau: <http://jaironicolau.iuperj.br/home.html> (Banco de dados eleitorais).

Participaram das eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados 29 partidos, coligados ou isoladamente. Desses, oito não atingiram o quociente eleitoral mínimo para conquistar o direito a uma vaga na Câmara, os votos dados a esses partidos representaram 1,1% dos votos válidos para deputado federal. Os outros 19 partidos conquistaram o direito a pelo menos uma vaga, seja porque suas

votações superaram o quociente eleitoral, seja porque participavam de uma coligação que o superou.

Entretanto, dos 19 que garantiram ao menos uma vaga, apenas sete tiveram um desempenho eleitoral exigido pela cláusula de desempenho. Esses partidos receberam 72,6% dos votos válidos para deputados federais, quase três quartos dos votos, ocupando 77% das 513 vagas na Câmara. Dentre os que conquistaram ao menos uma vaga, mas não obtiveram o desempenho mínimo de votos exigidos pela legislação, estão os outros 14 partidos. Receberam ao todo 26,3% dos votos válidos, pouco mais de um quarto dos votos, e ocuparam 23% das vagas de deputado federal.

E foi em defesa desses últimos que o STF orientou seu voto. Se relembrarmos que a cláusula de desempenho foi aprovada em 1995 após a orientação dos líderes de PT, PSDB, PFL e PMDB para a manutenção da urgência do projeto, e que esses partidos obtiveram nas eleições seguintes a maioria das vagas da Câmara, devemos afirmar que a regra expressava a preferência da maioria parlamentar. Considerando essas quatro forças partidárias como as organizadoras da competição político-partidária (Santos, 2006) temos que, nas eleições de 1994 dividiram 60,1% das cadeiras, em 1998, 67,3%; em 2002, 62,3% e em 2006, 60%.

Mas o que pode explicar a decisão judicial que derrubou a regra? Ou melhor, como explicar que a Corte de 1996 tenha sinalizado pela manutenção da regra que fortaleceria os partidos de três quartos dos eleitores brasileiros e que a Corte de 2006 tenha optado pelo resgate dos que representam um quarto do eleitorado? Como entender a postura mais liberalizante quando o Judiciário vinha decidindo de maneira mais restritiva em relação à competição político-partidária?

Entendemos que dois fatores que precisam ser avaliados: 1) a alteração da composição do STF no período e 2) o contexto político-partidário entre 1996 e 2006.

Da Corte que decidiu em 1996, restaram apenas três ministros, Celso de Mello, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence. Poderíamos supor que os quatro novos ministros, ao formarem uma nova maioria, teriam alterado o entendimento sobre a matéria, derrotando a visão dos ministros daquela primeira decisão.

No entanto, o que houve foi uma mudança de rumo mesmo entre aqueles que decidiram os pedidos liminares. A decisão de 2006 também foi unânime. Na leitura dos votos estão praticamente ausentes as referências ao entendimento anterior e, principalmente, ao diagnóstico da época quanto aos prejuízos do multipartidarismo “exagerado” de nosso sistema político.

O que há nessa decisão é uma avaliação da qualidade dos partidos que se enfraqueceriam com a vigência da norma, como o PCdoB, o PTB, do PV, o PPS, o PR e o PSOL. O voto do ministro Marco Aurélio é interessante nesse particular. Disse o ministro a respeito do PSOL[50]:

> "(...) esse último é condenado a não subsistir sem que tenha experimentado espaço de tempo indispensável a lograr grau de acatamento maior frente ao eleitorado. Se, impossibilitado de figurar junto à Casa para a qual elegeu deputados, tendo substancialmente mitigada a participação no fundo partidário e no horário de propaganda eleitoral, não deixará jamais a situação embrionária" (ministro Marco Aurélio, Adin Nº 1.351).

E, revelando sua preocupação com a sobrevivência política das siglas menores, o ministro resgatou com força o discurso liberal clássico, enfraquecido nos debates quando da decisão da liminar:

> "No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre –, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública(...)" (ministro Marco Aurélio, Adin Nº 1.351).

Concluindo a lógica da argumentação, o ministro apresentou situações concretas que municiariam qualquer opositor da cláusula de desempenho. Alegou que a sua vigência criaria situações incongruentes no exercício do poder político. Os dois exemplos citados foram do presidente da Câmara à época, Aldo Rebelo (PCdoB) e do vice-presidente da República, José Alencar (PRB), ambos filiados a partidos políticos que não tinham superado a cláusula. Vigorando a cláusula de

---

50 O Partido Socialismo e Liberdade foi fundado em setembro de 2005 por iniciativa de parlamentares que se rebelaram contra o partido de origem, o PT, quando pressionados a votar conforme a orientação do governo e de suas lideranças. Além dessa insatisfação com as orientações do partido, em 2005 chega ao ápice a "crise do mensalão", o que serviu de motivação definitiva para que nove deputados e uma senadora, Heloisa Helena (PB), fundassem essa nova agremiação.

desempenho, concluiu o ministro, teríamos uma situação em que alguns partidos poderiam ocupar cargos de relevância institucional, mas estariam condenados à morte na vida parlamentar.

Se a mudança na composição do Supremo não explica a mudança da interpretação, até porque os ministros remanescentes também mudaram suas orientações, como entender essa mudança? Acreditamos que a resposta está no contexto político entre 1996 e 2006.

Alguns fatos merecem destaque e análise em relação às diferenças do contexto de 1996 e de 2006.

Quando o Supremo julgou liminarmente a questão em 1996, e avançou na análise indicando que a cláusula de desempenho não feriria a Constituição e que, além disso, representaria a vontade majoritária do parlamento na construção das condições para a governabilidade, o contexto era de estabilidade nas relações políticas e no cenário econômico.

A estabilidade econômica tinha sido conquistada depois de muitos anos de planos malsucedidos para o combate à inflação. Em 1996, o Plano Real já havia provado que finalmente a inflação tinha sido controlada e que o país poderia se preparar para ingressar com mais segurança no mercado internacional.

Essa estabilidade econômica pôde ser interpretada simultaneamente como criadora e criatura da estabilidade política. Fernando Henrique tinha sido eleito em primeiro turno nas eleições de outubro de 1994 através de uma aliança que tinha como base a cooperação entre o PFL e o PSDB. Essa eleição ocorreu poucos anos após o impeachment de Collor, ocorrido em setembro de 1992, em um ambiente do qual as instituições do país tinham saído bastantes desgastadas.

Já no segundo ano de governo o presidente tratou de ampliar ainda mais essa base trazendo setores do PMDB para dentro do governo. Com isso, a base aliada acabou contando com um apoio nominal na Câmara dos Deputados superior a 70% dos votos (*cf.* tabela 6.2). Basicamente, dos quatro partidos que coordenam a competição política no país (Santos, 2006), três davam sustentação ao governo, restando ao PT o papel principal na oposição.

Nesse cenário de razoável coordenação das principais forças políticas, o ambiente institucional encontrou equilíbrio, havia uma situação estável e uma oposição robusta.

Não está se afirmando que as crises estiveram ausentes no período, mas que diante delas havia uma capacidade política de oferecimento de soluções. O relacionamento entre o Executivo e o Legislativo provou-se capaz de gerar

cooperação. O sistema partidário sinalizava para uma acomodação suficiente para superar possíveis entraves para a governabilidade e o Executivo conseguiu definir e aprovar uma agenda de reformas substanciais. O presidencialismo de coalizão apresentou-se como uma realidade concreta (Figueiredo e Limongi, 1999).

Diante da estabilidade político-partidária, da definição de uma oposição/situação estáveis e de uma lógica de cooperação entre Executivo e Legislativo, não parecia haver motivo para o Judiciário interferir nas decisões majoritárias daquele momento. Sinalizou assim que, se a cláusula de barreira tinha sido a opção política, a princípio os ministros não viam sinais de inconstitucionalidade. A opção do parlamento de restringir a fragmentação política pareceu adequada e constitucional.

Como vimos, porém, naquela oportunidade não tomou uma decisão definitiva sobre o mérito da matéria. Aguardou, em nosso entendimento, para compreender e avaliar com mais precisão o cenário político e os efeitos da vigência da cláusula. A questão não era polêmica do ponto de vista jurídico, não havia qualquer norma constitucional que oferecesse interpretações dúbias. O que havia era o enfrentamento de uma questão clássica para o Judiciário: restringir o poder minoritário privilegiando as decisões majoritárias *versus* liberalizar ainda mais a competição política privilegiando as vontades minoritárias.

Se em 1996 o Supremo sinalizou que a decisão política majoritária não parecia exterminar politicamente as minorias, em 2006 a tendência se inverteu. Onde antes havia uma aprovação da decisão mais restritiva passará a existir sua condenação por uma orientação mais liberalizante. E, como já sugerimos, o contexto político pode nos ajudar a entender essa mudança de tendência.

O momento de inversão da tendência do Supremo em relação à cláusula de desempenho é um momento institucionalmente oposto ao de 1996. A vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002 impactou na coordenação do jogo político dirigido até então pelo PSDB.

Os primeiros anos do governo foram marcados mais pela força do presidente adquirida nas urnas do que pela competição coordenada entre os quatro principais partidos, PT, PSDB, PMDB e PFL.

A opção do governo foi fechar o acesso aos principais cargos, privilegiando o partido do presidente, buscando o apoio necessário no parlamento entre os partidos médios e pequenos[51]. Essa estratégia culminou na chamada "crise do mensalão".

[51] Essa estratégia governista será mais explorada na seção sobre fidelidade partidária.

Isso em razão de que, segundo se disseminou com a crise, o apoio parlamentar não era conquistado na base da negociação política, mas da simples compra de votos.

O sinal que sobrou para a opinião pública e, ao que parece, também para o Supremo, era o de que a estabilidade entre oposição/situação da segunda metade dos anos 90 não tinha sustentado um aperfeiçoamento do sistema político-partidário. Os quatro principais partidos não pareciam coordenar adequadamente a competição político-partidária.

E, entrando em vigência a cláusula de desempenho, esses quatro partidos seriam ainda mais fortalecidos com o acesso quase que exclusivo ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita.

A decisão do Supremo de declarar a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho foi baseada na defesa das minorias políticas. Mas, para além disso, houve um movimento para restringir o poder dos partidos que dominavam o cenário político até aquele momento. O sinal era o de que os maiores partidos não se mostraram capazes de estabilizar a competição político-partidária em termos adequados. Como foram incapazes, não poderiam ser premiados com os benefícios que as novas regras trariam. A decisão que o TSE tomará no caso dos fundos partidos em conseqüência da inconstitucionalidade da cláusula será uma prova maior disso[52].

Em 2006 não houve uma só voz no plenário do Supremo em defesa da cláusula de desempenho. O argumento anterior que defendia a eliminação dos pequenos partidos que serviriam apenas de siglas de aluguel foi substituído pela tese de que o melhor filtro para o sistema político é o voto do eleitor. Se as urnas dessem o direito a uma vaga para um partido, essa vontade soberana do eleitor deveria ser respeitada.

O plenário não debateu o assunto como nos outros casos analisados aqui. O voto do ministro Marco Aurélio, relator da Adin, foi seguido por todos os outros ministros, sem ponderações ou análises relevantes. O único debate ficou por conta de quais artigos, incisos e palavras deveriam ser declarados inconstitucionais. Um sinal claro de que os ministros formaram um consenso prévio sobre a questão.

No voto do ministro Marco Aurélio destacou-se uma análise dos resultados eleitorais apenas para descrever quais partidos seriam atingidos pela norma e quais sairiam beneficiados por ela. O único momento em que podemos extrair de maneira

[52] O tema será tratado no próximo capítulo, sobre o fundo partidário.

mais clara as razões políticas da decisão foi quando o ministro invocou o precedente no qual se baseou para decidir, o mandado de segurança 24.831.

Esse mandado foi julgado em junho de 2005 e foi fundamental para o desenrolar da "crise do mensalão".

A primeira crise de importância do governo Lula veio com a divulgação de um vídeo em que o assessor da Casa Civil, Waldomiro Diniz, foi flagrado negociando propina com um empresário do ramo de jogos. A oposição se mobilizou para instalar uma CPI, logo batizada de "CPI dos Bingos".

O parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal determina as condições necessárias para que uma CPI seja instalada: 1) assinatura de um terço dos membros da casa onde foi proposta, 2) fato determinado e 3) prazo certo de duração. Após colher as assinaturas necessárias para a sua instalação no Senado, a proposta foi encaminhada à mesa para as devidas providências.

Como a proposta obedecia às exigências constitucionais, a CPI deveria ser instalada. Para tanto, os líderes partidários deveriam indicar os senadores para a sua composição, respeitando a proporcionalidade da representação partidária no Senado, conforme o parágrafo 1º do artigo 58 da Constituição.

Na tentativa de barrar a sua instalação, os líderes da base governista adiaram constantemente a indicação dos membros para compor a CPI. Sem essas indicações não era possível iniciar os trabalhos de investigação.

A oposição, então, requereu ao presidente do Senado que, na ausência da indicação dos líderes, o próprio presidente convocasse os membros necessários para instalá-la.

O presidente à época, o senador José Sarney (PMDB-AP), argumentou que, diferentemente do regimento interno da Câmara dos Deputados, o regimento do Senado não previa tal prerrogativa. Diante dessa resposta, os partidos oposicionistas ingressaram com um mandado de segurança no Supremo para garantir a instalação da CPI.

O Supremo acatou o pedido e determinou que, na ausência da indicação dos líderes partidários, o presidente do Senado deveria fazer as indicações. Se o regimento do Senado não previa essa situação, o Supremo entendeu adequado que fossem aplicados por analogia os termos do regimento da Câmara dos Deputados.

Essa decisão provocou manifestações contrariadas dos partidos da base governista, pois entendiam que o Supremo havia interferido indevidamente em uma questão interna do Legislativo brasileiro. Com sua decisão, porém, o Supremo entendeu que estava garantindo o direito e o poder das minorias políticas.

> "A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários do direito que lhes é assegurado. (...) O poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria carta da república, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do poder Legislativo" (MS 24.831, ementa).

Com essa decisão, o Supremo não só reforçou sua prerrogativa contramajoritária, mas acabou garantindo força para a estratégia oposicionista que, a partir da instalação da CPI, iniciou diversas investigações. Daí deu-se início a uma das mais importantes crises institucionais desde a redemocratização. A CPI avançou em tantas frentes que acabou apelidada pela imprensa de "CPI do fim do mundo".

É interessante e sintomático que na decisão que se declarou inconstitucional a cláusula de desempenho o principal precedente citado no voto do relator tenha sido esse que foi decisivo na "crise do mensalão".

Parece-nos que o sinal deixado aqui foi o de que preservar o direito da minoria é especialmente relevante quando a maioria não se mostra capaz de estabilizar a competição político-partidária.

Aqui há uma inversão da tendência encontrada nas decisões judiciais analisadas anteriormente nesse trabalho: verticalização e número de vereadores. A tendência restritiva deu lugar para uma orientação mais liberalizante. Parece-nos que a opção foi de preservar o papel das minorias como competidoras na política representativa, menos para reforçar um multipartidarismo e mais impedir que os grandes partidos monopolizassem a representação política.

Aparentemente a questão é mesma, ao preservar as minorias limita-se o poder da maioria. O que argumentamos, entretanto, é que a orientação do TSE focou-se menos nos interesses dos pequenos partidos e mais na limitação do poder dos grandes partidos. Não decidiu pela minoria em nome dessa minoria, mas decidiu pela minoria por causa da maioria.

O impacto da decisão e a reação legislativa

Ao declarar a cláusula inconstitucional, o Supremo fez uso de sua prerrogativa essencial de intérprete final da Constituição Federal. Mesmo assim, o parlamento lançou mão novamente de uma estratégia refratária, ou seja, adotar medidas legislativas para recolocar a orientação majoritária impedida pelo STF.

Poucos meses depois de declarada inconstitucional, alguns senadores se mobilizaram para reapresentar a cláusula de desempenho, mas agora sob a forma de uma emenda constitucional.

O PEC Nº 02/07 foi apresentado pelo senador Marco Maciel (DEM-PE) sob a argumentação de que ela seria uma medida necessária para minimizar os efeitos do amplo multipartidarismo brasileiro, seguindo o exemplo de outros países, para garantir a "governabilidade e a racionalidade da cena política". A apresentação da PEC contou com a assinatura de senadores da situação e da oposição, contando com o apoio da bancada de PT, PSDB, PMDB, DEM (PFL) e PDT.

O projeto acrescenta parágrafo ao artigo 17 da Constituição, que trata dos partidos políticos, determinando que a lei possa estabelecer distinção entre os partidos seguindo o critério de seu desempenho nas eleições. E restabeleceu os mesmos limites que estavam definidos na lei declarada inconstitucional: 5% dos votos nacionais para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados e com um mínimo de 2% em cada um deles.

A proposta foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, discutida em plenário, e até o início de 2008 aguardava sua entrada na pauta do plenário do Senado. Ela não define punições ou restrições aos partidos que não atingirem o desempenho mínimo, porém constitucionaliza a existência de uma cláusula de desempenho.

Se aprovada, teremos mais uma vez, a constitucionalização da *politics* como uma medida política para proteger a orientação majoritária do Legislativo da ação do Judiciário.

Conclusão

Sob o ponto de vista da governança eleitoral, o tema é relevante apenas porque alterou as expectativas em relação às regras da competição político-partidária. A cláusula foi derrubada sem a participação direta do TSE, nosso Organismo Eleitoral (OE). Entretanto, como nosso modelo tem como essência a interseção entre o TSE e o STF, essa decisão do Supremo será condutora da decisão

que o TSE tomará em função das conseqüências da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho. Caso que avaliaremos no próximo capítulo.

Avançando sobre o porquê da judicialização da competição político-partidária, assumimos uma possível combinação de certa incapacidade do Legislativo em definir e aprovar uma agenda própria e uma opção do Judiciário em oferecer soluções para possíveis deficiências político-partidárias.

Nas decisões que definiram a verticalização das coligações e a mudança da regra que determina número de vereadores parece ter destaque mais a segunda do que a primeira. Como vimos, os debates parlamentares sobre as coligações nunca passaram pelos termos da verticalização. Já sobre os vereadores, vimos que alguns projetos mais restritivos quanto à autonomia municipal foram aprovados, mas que os projetos que limitavam a escolha pelo tamanho das casas legislativas locais não prosperaram[53].

Quanto à cláusula de barreira, o parlamento formulou e aprovou uma agenda própria. Ainda em 1995 o Legislativo publicou a lei orgânica dos partidos que previa a entrada em vigência da cláusula de desempenho apenas para a legislatura de 2007. Nessa lei o legislador criou regras de transição para que as forças políticas se acomodassem adequadamente em torno das novas exigências. Assim, não vemos a possibilidade de afirmar que nesse caso o Judiciário decidiu porque esteve ausente, ou imprecisa, a orientação legislativa.

E, mais do que isso, a decisão sobre a cláusula de desempenho revela uma análise constante do Judiciário sobre o jogo político-partidário para que, no momento em que entender conveniente, adote interpretações que possam corrigir posturas ou alinhar tendências.

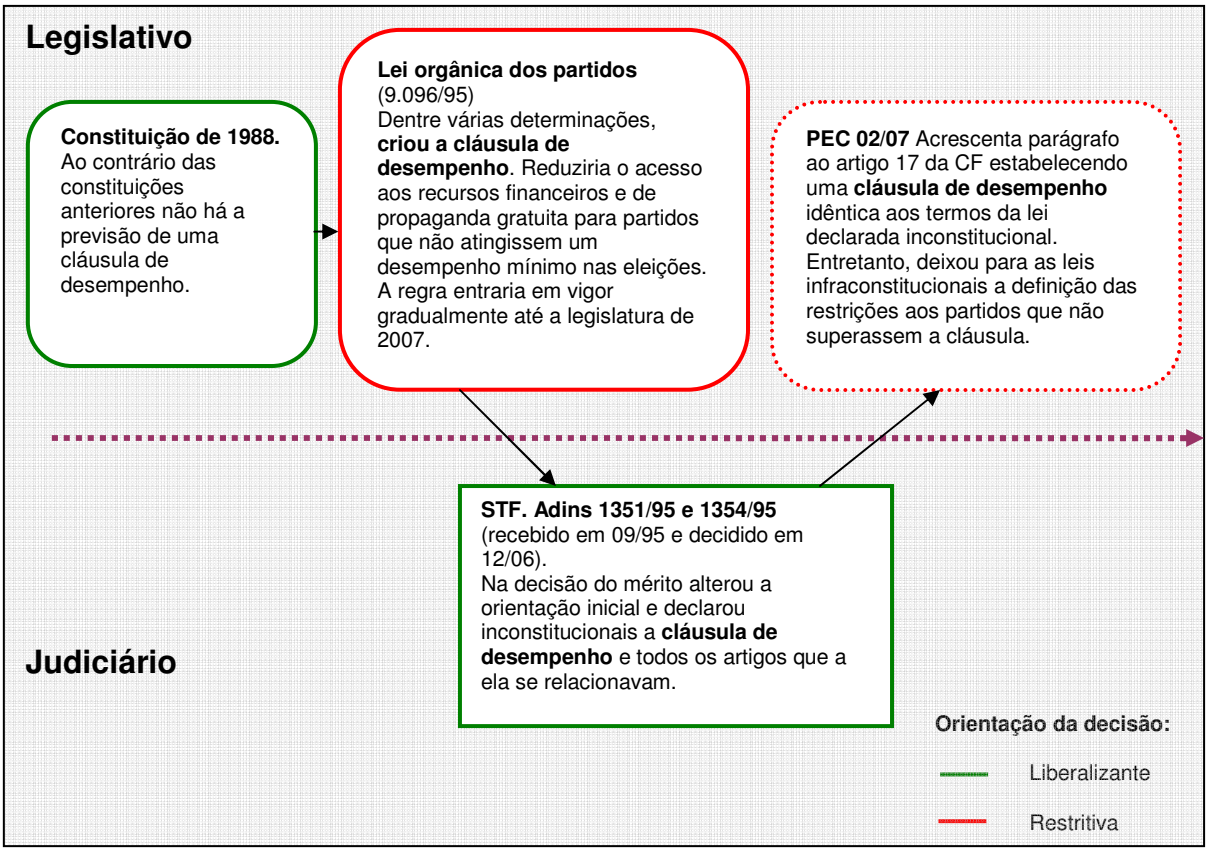
Sobre a questão dos objetivos envolvidos nessa judicialização, podemos dizer que a decisão pela inconstitucionalidade da cláusula de desempenho interrompe uma possível consistência na orientação do Judiciário. Nas decisões anteriores, a orientação do Judiciário era mais restritiva do que a do Legislativo, que era impulsionado pela opção liberalizante de 1988. No caso aqui estudado, porém, as orientações invertem-se. O Legislativo aprova medidas mais restritivas do que as que estavam em vigor desde 1988, mas o Judiciário acaba adotando uma orientação mais liberalizante, contrariando as tendências anteriores de suas decisões.

---

[53] Como já vimos, o PEC que visa reformar a decisão do TSE sobre o número de vereadores foi aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados em 26 de maio de 2008. Faltando ainda sua aprovação em segundo na Câmara e em mais dois turnos no Senado.

O quadro abaixo tenta retratar esse movimento no caso da cláusula de desempenho.

Quadro 4.1: Evolução resumida da legislação e das decisões judiciais sobre as regras da cláusula de desempenho.



O quadro mostra que a orientação liberalizante da Constituição de 1988 foi recebida por uma lei orgânica dos partidos mais restritiva, reintroduzindo a cláusula de desempenho na competição eleitoral. Diante dessa lei, o Supremo foi provocado a declarar a sua (in) constitucionalidade.

Passados 11 anos do ingresso das Adins, e no momento em que a regra entraria de fato em vigência, o Supremo a declarou inconstitucional, pois feriria o princípio do pluripartidarismo. Diante da decisão do STF, veio a estratégia refratária do Legislativo, visando recolocar sua orientação mais restritiva, só que dessa vez, no texto constitucional.

A orientação liberalizante do Supremo contrariou sua tendência mais restritiva nas decisões sobre as regras da competição política, observada em decisões anteriores.

Essa mudança pode nos indicar que a orientação condutora da judicialização não é um modelo consistente objetivando reformar as opções liberalizantes que marcam nosso Legislativo desde 1988. Talvez uma avaliação do contexto possa nos informar mais sobre a orientação judicial do que um projeto reformista.

A orientação liberalizante veio para indicar aos partidos que organizam a competição político-partidária, PSDB, DEM, PT e PMDB, que, na visão do STF e do TSE, esses partidos não teriam condições de monopolizar os recursos para a representação partidária. Os ministros entenderam que a presença denunciadora dos pequenos partidos é necessária à representação.

Ainda que o Supremo tenha se mantido dentro de suas atribuições clássicas no caso desse julgamento, os efeitos de sua decisão serão outros quando o TSE for provocado pelo próprio Supremo para se manifestar em relação aos termos declarados inconstitucionais.

Essa provocação do Supremo veio com a necessidade de regulamentar a distribuição do fundo partidário, prejudicada pela declaração de inconstitucionalidade, não só da cláusula de desempenho, mas de todos os artigos da lei que remetiam à cláusula.

Nessa decisão poderemos identificar a sintonia entre as posições do STF e do TSE. Sintonia essa que atribuímos ao modelo de governança eleitoral adotado, que faz do TSE um organismo do STF em matéria eleitoral. Dessa forma, a mesma orientação do STF na decisão da inconstitucionalidade da cláusula estaria presente no TSE.

Podemos dizer que a decisão do STF sobre a cláusula e a decisão do TSE que analisaremos a seguir são, na realidade, uma só decisão.

CAPÍTULO 5:

FUNDO PARTIDÁRIO

Introdução: histórico e contexto da provocação

Ao declarar inconstitucional o artigo 13 da lei 9.096, que estabelecia a cláusula de desempenho para as eleições de 2006, o STF teve de declarar inconstitucionais outros artigos que dependiam da validade da cláusula.

A essência da lei era limitar o funcionamento parlamentar garantindo uma participação menor na distribuição do fundo partidário e um tempo menor de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

O fundo partidário é administrado pelo TSE e se destina à manutenção dos partidos políticos. Provém, em parte, do orçamento federal e da arrecadação com o pagamento de multas eleitorais. O valor reservado para o fundo, previsto no orçamento da União, corresponde ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária. A lei eleitoral dos partidos previu que o número de eleitores deveria ser multiplicado por R$ 0,35, mas esse valor é atualizado, anualmente, segundo o IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna).[54]

Cabe ao Tesouro Nacional depositar, mensalmente, os duodécimos (1/12 avos) no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do TSE. Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas. O depósito é feito todo dia 20 do mês em curso.

Ao Tribunal Superior Eleitoral cabe distribuir os recursos aos partidos, segundo determina a lei. Os recursos desse fundo podem ser usados tanto para a manutenção das estruturas físicas do partido e do pagamento de funcionários, como para a comunicação com os eleitores, em época de campanha ou não.

A lei dos partidos de 1995 previa que 1% do total do fundo partidário fosse distribuído entre todos os partidos registrados no TSE e que 99% do fundo fossem distribuídos entre os partidos que superassem a cláusula de barreira, de acordo com a porcentagem da vagas obtidas nas eleições.

Com essa regra, partidos que obtivessem representação na Câmara, e, no entanto, não superassem a cláusula de desempenho, receberiam apenas o 1% destinado a todos os partidos registrados no TSE.

No período anterior à lei de 1995, o fundo partidário era distribuído conforme as regras da lei 6.767 de 1979. De todo o montante do fundo, 10% eram divididos entre todos os partidos registrados no TSE, independentemente de terem

[54] Em 2006 esse valor foi de R$ 0,97 por eleitor.

representantes eleitos pelo país, e os outros 90% eram distribuídos conforme a proporção das cadeiras conquistadas na Câmara dos Deputados.

Para minimizar o impacto da nova regra, disposições transitórias previam um período de adaptação dos partidos, o que acabou estabelecendo uma "cláusula de desempenho transitória" para a distribuição do fundo.

Os artigos 56 e 57 definiam as regras transitórias que vigorariam nas duas legislaturas seguintes. O primeiro regia a legislatura entre a data de publicação da lei – setembro de 1995 – e o início da próxima legislatura – fevereiro de 1999. O segundo regia a legislatura entre a data do início da próxima legislatura – fevereiro de 1999 – e a proclamação dos resultados da segunda eleição subseqüente para a Câmara dos Deputados – outubro de 2006.

Para o primeiro momento o artigo 56 definia o seguinte: 29% do fundo partidário estaria garantido aos partidos de acordo com a proporção das vagas alcançadas nas eleições, dos 71% restantes 1% era distribuído entre todos os partidos registrados no TSE e os outros 70% apenas entre os que tivessem cumprido o desempenho exigido pela legislação, ou seja, 5% dos votos nacionais distribuídos em nove Estados com no mínimo 2% dos votos em cada um deles[55].

Para a segunda legislatura estava prevista uma regra que podemos classificar como "cláusula de barreira transitória". Para que o partido tivesse direito à partilha de 29% do fundo do partidário, deveria cumprir as seguintes exigências: 1) ter elegido deputados federais nas duas últimas eleições, 2) distribuídos em no mínimo cinco Estados e 3) atingindo pelo menos 1% dos votos nacionais.

Os 71% restantes seriam distribuídos da mesma maneira que na legislatura passada, 1% para todos os partidos e 70% para os que superassem a cláusula de desempenho de acordo com a proporção das cadeiras conquistadas.

Para a legislatura que iniciaria os seus trabalhos em 2007, estava prevista a regra do artigo 13, 1% para todos os partidos e 99% para os partidos que superassem a cláusula de acordo com a proporção das cadeiras conquistadas. Entretanto, como o STF derrubou a medida, seria necessária uma nova norma para regulamentar a distribuição do fundo para a próxima legislatura.

---

[55] Em fevereiro de 1998 o PRP entrou com uma ação no TSE pedindo o recálculo do valor dos repasses do fundo partidário para o partido, alegava que teria direito a receber uma verba maior. Na resolução 20.094 o plenário constatou que o partido havia obtido 0,45% dos votos para a câmara dos deputados, não superando a cláusula de desempenho. Desta maneira, teria o direito de entrar na partilha de apenas 29% do fundo partidário.

O debate judicial

Essa nova norma foi estabelecida em fevereiro de 2007 pela resolução Nº 22.506. Nesse caso o TSE não foi provocado por nenhuma parte para se manifestar sobre o caso. A decisão veio de uma ação administrativa em conseqüência da prerrogativa do TSE de dividir o fundo partidário. Como a decisão do STF criou um vazio legal, o TSE se pronunciou.

Nessa decisão administrativa, ficou clara a opção política do Judiciário pela via do consensualismo, privilegiando os partidos pequenos e contendo o poder decisório das maiorias partidárias (Lijphart, 2003). E mais, ficou evidente que, ao declarar inconstitucional a cláusula de desempenho, havia o objetivo de limitar a força dos maiores partidos. O presidente do TSE era à época o ministro Marco Aurélio, relator da Adin que derrubou a cláusula.

Os ministros entenderam que os artigos 56 e 57 mantinham-se em vigência sem, contudo, o marco temporal que eles carregavam para preparar a transição da entrada em vigor da cláusula de desempenho. As determinações desses dois artigos, que seriam válidos apenas, no caso do primeiro, para a legislatura de 1995-1999 e no caso do segundo para a legislatura de 1999 – 2007, poderiam agora servir de parâmetro para a decisão da legislatura de 2007-2010.

Dessa maneira o plenário do TSE decidiu que o fundo partidário seria distribuído da seguinte maneira: 29% para os partidos com representação na Câmara de acordo com a proporção das vagas obtidas nas eleições de 2006, 29% para os partidos que superaram aquela "cláusula de barreira transitória" e, como não havia previsão para os 42% restantes, o TSE decidiu que o restante deveria ser distribuído igualmente entre todos os partidos, ainda que o partido não tivesse obtido nas urnas o direito à representação política.

Fica evidente a criatividade jurídica nesse caso. Não havia qualquer base legal que pudesse justificar os termos em que a resolução foi publicada. A nova regra não tinha base em precedentes, e criou uma distribuição do fundo completamente desproporcional a todas as outras fórmulas que já tinham vigorado no passado. Se ao declarar nula a cláusula de desempenho o STF usou de sua prerrogativa de legislador negativo, sua conseqüência foi lançar o TSE ao uso de uma prerrogativa de legislador positivo. O que alterou completamente o desenho do jogo das forças político-partidárias.

Se a cláusula de desempenho tinha sido aprovada pelo parlamento, estando em vigência transitória por dez anos, era porque havia um claro sinal de reduzir o

grau de fragmentação de nosso sistema representativo, fortalecendo os partidos maiores.

Quando o TSE decide, como decidiu nesse caso, revela não apenas possuir preferências distintas, mas fazer uso de suas prerrogativas para colocá-las em vigor e, quem sabe, corrigir a correlação de forças na disputa política.

Alguns ministros defenderam publicamente a medida. O ministro César Asfor, relator da medida, argumentou que

> "se por serem pequenos eles tiverem impossibilidade de receber recursos do fundo partidário, vai ser criado um círculo vicioso: eles não crescem porque não têm recursos, e não têm recursos do fundo partidário porque são pequenos".

Já o ministro Marco Aurélio, em um recado para o Congresso, defendeu que se uma nova lei fosse feita para reverter a decisão do TSE, que fosse dentro do "razoável", caso contrário o STF poderia declará-la inconstitucional. Um sinal para que o parlamento fosse comedido caso lançasse mão de uma estratégia refratária.

Em um outro momento político e institucional do país, o TSE também tomou uma decisão de impacto, exatamente no que diz respeito à cláusula de desempenho e ao fundo partidário; entretanto, naquela oportunidade, o relacionamento com as preferências partidárias foi o oposto dessa.

Como já demonstrado no capítulo anterior, uma emenda constitucional (EC Nº 22) postergou a entrada em vigor de uma cláusula de desempenho que exigia 5% dos votos para deputado federal distribuídos em pelo menos nove Estados com no mínimo 3% dos votos em cada um deles, nas eleições legislativas de 1982.

Em março de 1983, o TSE decidiu que a emenda constitucional havia postergado a cláusula de desempenho, e não a suprimido do ordenamento jurídico. Como o *caput* do artigo 152 da Constituição estabelecia que a organização e o funcionamento dos partidos dependeriam do cumprimento de determinadas condições, entre elas, a superação da cláusula, o tribunal entendeu que, apesar de não vigorar naquelas eleições, as exigências ainda vigoravam para determinar o funcionamento dos partidos.

Os ministros decidiram na resolução Nº 11.639 que os partidos que não superassem a cláusula nas eleições de 1982 não participariam da distribuição do fundo partidário na porcentagem aplicada sobre as bancadas alcançadas nas

eleições – 80% de acordo com o tamanho das bancadas e 20% para todos os outros partidos – ficando a divisão maior dos recursos entre os partidos maiores.

Naquele momento, o PDS e o PMDB seriam os únicos a superarem a cláusula, portanto partilhariam também os 80% dos recursos. Os outros partidos, PDT, PT e PTB, embora tivessem direito à representação política, não receberiam os recursos como os partidos que superaram a cláusula de desempenho, e apenas entrariam na partilha dos 20% do fundo.

A lei 7.090/83 veio alterar essa situação, garantindo para todos os partidos com representação na Câmara a partilha dos 80%, de acordo com o tamanho de suas bancadas. Se houve alteração na legislação podemos dizer que também houve alteração na preferência da maioria parlamentar.

Assim, qual seria a diferença observada na decisão do TSE de 1982 e na do TSE de 2007?

Naquela decisão de 1982 os ministros entenderam que a preferência dos parlamentares era pela cláusula de desempenho, afinal, a distribuição do fundo e do tempo de propaganda no rádio e na televisão estavam informados por essa lógica. Como a EC não tinha eliminado esse dispositivo, mas simplesmente o postergado, o entendimento foi o de que o TSE deveria se conduzir por essa preferência na administração do fundo partidário. Valorizou os partidos maiores e restringiu os partidos menores.

A maioria parlamentar pode até ter decidido de maneira distinta após a decisão do tribunal, entretanto o TSE decidiu baseado nas preferências que se colocavam naquele momento em que decidia. Ademais, manteve-se na tendência restritiva em relação ao multipartidarismo que se desenhava, a despeito do parlamento ter seguido, posteriormente, uma tendência ainda mais liberalizante.

As decisões de 2006 e 2007 seguiram sentidos completamente opostos a esse. Primeiro, o STF declarou inconstitucional uma medida aprovada pelo parlamento, após dez anos de vigência transitória dessa norma, vetando uma preferência da maioria parlamentar. Se o parlamento tinha optado pela via restritiva, agora o Supremo seguiu o caminho liberalizante.

Logo em seguida, o TSE, em função do vácuo legal produzido com a decisão do STF, estabeleceu uma norma em que os partidos menores saíram fortalecidos, e os maiores, enfraquecidos. Reafirmando e ampliando a tendência liberalizante que guiou a decisão do Supremo.

Independentemente da declaração da inconstitucionalidade da cláusula de barreira, havia um sinal para onde estavam apontadas as preferências majoritárias

do parlamento. E este, sem dúvida, não era o de fortalecer as pequenas agremiações, não era mais liberalizante, mas representava um raro momento restritivo do parlamento pós-redemocratização.

Combinadas, a decisão do STF de declarar inconstitucional a cláusula de desempenho e a decisão do TSE de enfraquecer os grandes partidos revelam que a decisão não pode ser entendida apenas pela lógica da preservação das minorias políticas.

O impacto da decisão e a reação legislativa

No capítulo anterior vimos que o STF alterou sua tendência em relação à cláusula conforme se alterou o contexto político-partidário. O sinal do Judiciário era o de que, como os maiores partidos não foram capazes de produzir um cenário competitivo estável e adequado, fato constatado pelas crises políticas iniciadas em 2005, não poderiam ser premiados com regras que os tornassem detentores quase que exclusivos dos recursos financeiros disponíveis.

A norma do TSE foi além, não se tratava apenas de impedir um incremento de seus recursos, mas de reduzir os recursos dos maiores partidos e privilegiar o acesso aos recursos para os pequenos partidos. O objetivo era reduzir as distâncias entre a força dos quatro principais partidos e dos vários outros partidos menores.

Os partidos mais afetados com a norma do TSE foram PT, PSDB, PMDB e DEM (PFL). Para citar alguns exemplos do impacto da nova regra, tomemos os valores recebidos pelo partido que mais recebeu e pelo partido que menos recebeu durante a legislatura 2003-2006, o PT e o PCO, respectivamente.

Os partidos recebem mensalmente, ao longo de toda a legislatura, uma porcentagem que corresponde à proporção dos votos recebidos na última eleição. Assim, os votos que receberam nas eleições de 2002 determinaram a porcentagem dos recursos que receberam na legislatura 2003-2007. Já para a legislatura 2007-2010, a porcentagem a que terá direito cada partido foi determinada pelo resultado da votação nas eleições de 2006.

O PT, em 2002, recebeu 18,4% dos votos para a Câmara dos Deputados, ficando com 17,7% das cadeiras. Durante essa legislatura o partido recebeu, em média, R$ 2 milhões, próximo de 19% do total do fundo. Com a nova regra do TSE a primeira parcela caiu pela metade, foi de R$ 1 milhão (9% do total). Nas eleições de 2006, porém, o partido recebeu 14,94 % dos votos, ficando com a segunda maior bancada (16,2%), atrás apenas do PMDB.

Já o PCO não elegeu nenhum representante para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2002 e 2006, recebendo nas duas eleições 0,01% dos votos para a Câmara. Durante a legislatura de 2003-2006, o partido recebeu mensalmente R$ 14 mil em média, 0,1% do total do fundo. Com a nova regra, o partido recebeu R$ 146 mil (1,45% do total), um acréscimo de 1.042% para um partido que não evoluiu em número de votos.

O TSE introduziu uma regra que produziria uma realidade atípica na distribuição do fundo. Partidos que somados receberam os votos de 1,31% dos eleitores do país teriam direito a 10% dos recursos públicos que integravam o fundo partidário. Por outro lado, PT, PSDB, PMDB e o DEM (PFL), que juntos receberam mais da metade dos votos em 2006 (54,07%), teriam direito a menos da metade dos recursos do fundo, algo próximo de 40%. (*cf.* tabela 5.1).

Se a decisão do STF foi baseada na tese de que se deve proteger o poder que o eleitor atribuiu a um partido, por menor que seja sua bancada, a decisão do TSE atribuiu um poder menor ao voto da maioria dos eleitores.

A reação dos grandes partidos foi imediata, o TSE decidiu pela nova norma em 6 de fevereiro de 2007. Dois dias depois, um projeto de lei foi apresentado na Câmara pelo deputado Henrique Alves (PMDB-RN) em co-autoria com deputados de PT, PSDB e DEM (PFL).

Foram vários os discursos, tanto nas comissões como no plenário, de deputados desses partidos, que se manifestaram contra a decisão do TSE, não apenas por terem privilegiado os pequenos partidos, mas principalmente porque entenderam que essa decisão exorbitava as prerrogativas do TSE, que teria agido como um legislador.

O projeto de lei Nº 84 determinava que 5% dos recursos do fundo fossem distribuídos igualmente entre os partidos registrados no TSE e que os outros 95% fossem distribuídos entre os partidos com representação na Câmara, de acordo com a proporcionalidade de sua bancada nas últimas eleições.

Na Câmara dos Deputados o projeto foi aprovado exatamente uma semana depois de apresentado. Na votação em plenário, os partidos pequenos e médios tentaram impedir a formação do quórum mínimo, muitos entrando em obstrução. Dessa maneira, 314 deputados declararam seus votos, sendo que apenas 16 votaram contra o projeto.

No Senado o projeto seguiu com o mesmo ritmo, sua aprovação se deu antes do término de fevereiro, por um placar de 54 votos favoráveis e apenas quatro contra. A lei 11.459 foi sancionada pelo Presidente da República em março de 2007,

alterando a lei orgânica dos partidos e restabelecendo a situação anterior, partidos com o maior número de eleitos recebem a maior parcela dos recursos.

Tabela 5.1: Distribuição do fundo partidário: parcela mensal

	PT, PMDB, PSDB e DEM (PFL)	Outros partidos com representação na Câmara	Outros partidos sem representação na Câmara	TOTAL
% dos votos em 2002	59,50	38,60	1,90	100%
na legislatura 03-07 pela antiga regra (%)	6,489 mi (62,5%)	3,878 mi (37,4%)	15,752 mil (0,1%)	10,382 mi
% dos votos em 2006	54,07	44,47	1,31	100%
na legislatura 07-11 pela regra do TSE (%)	4,012 mi (40,0%)	5,061 mi (50,0%)	1,024 mi (10,0%)	10,097 mi
na legislatura 07-11 pela nova regra (%)	5,257 mi (52,0%)	4,603 mi (46,0%)	236,135 mil (2,0%)	10,097 mi

Fonte: TSE (www.tse.gov.br)

Mais uma vez entrou em cena a estratégia refratária do Legislativo. Quando suas preferências foram substituídas pelo Judiciário, o parlamento reagiu com uma nova norma, visando recolocar suas preferências.

Conclusão

Fica evidente como o TSE adotou a mesma orientação do STF nessa decisão. O tribunal não exerceu apenas a atividade da governança eleitoral que caberia nesse caso, o *rule application*. Ao tratar da administração do fundo partidário o TSE foi *rule making*, penalizando os grandes partidos e dando maior ressonância ao recado deixado pelo STF na declaração da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho.

Avançando sobre o porquê da judicialização da competição político-partidária, retomamos os dois elementos que têm conduzido nossa análise: 1) a inércia do Legislativo para formular e aprovar uma agenda sobre as regras do jogo competitivo e 2) a disposição do Judiciário de diagnosticar e corrigir possíveis defeitos do jogo político-partidário.

Como já reforçamos, a disposição de agir do Judiciário se revela muito mais relevante do que uma possível inércia do Legislativo.

No caso da verticalização, o assunto não fazia parte da agenda legislativa, o TSE tomou uma decisão completamente estranha à lógica da competição política

até então. No caso do número de vereadores, a orientação foi muito mais restritiva do que qualquer projeto nesse sentido no Legislativo.

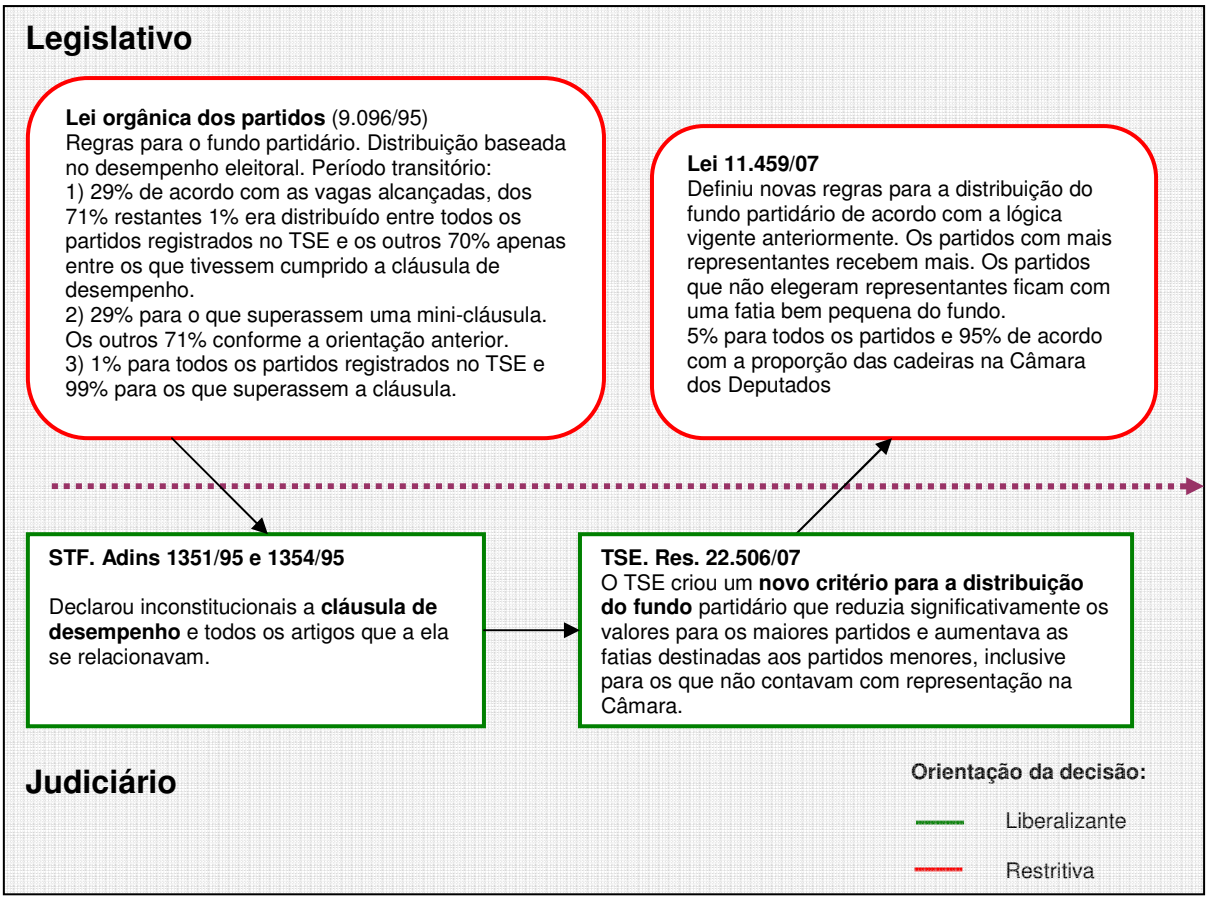
No caso da cláusula e do fundo partidário, podemos afirmar que o Congresso Nacional enfrentou o tema e aprovou uma legislação. Além do mais, quando aprovou a lei, o Congresso tinha a consciência de que a acomodação do sistema partidário ainda não estava completa. Previu assim um período de transição para permitir que as forças políticas tivessem tempo para se organizarem e se prepararem para a entrada em vigor de normas mais exigentes para o acesso aos recursos de poder.

O que vemos então, nesses casos, é menos uma possível inércia do Legislativo e mais uma disposição do Judiciário de arranjar o jogo político dentro de limites que entende adequados. Quando o diagnóstico foi: "os partidos são muito regionalizados", veio a obrigatoriedade da verticalização. Quando o diagnóstico foi: "os legisladores municipais abusam de sua autonomia", veio a restrição para definir o número de vereadores.

Quando o diagnóstico foi: "não se produziu um quadro partidário capaz de organizar a competição política", limitou-se o poder dos maiores partidos.

Sobre a questão dos princípios orientadores da judicialização, o quadro abaixo representa a interação entre o Legislativo e o Judiciário na questão do fundo partidário. Como dito, essa questão deve ser entendida em conjunto com a decisão que declarou inconstitucional a cláusula de desempenho. O objetivo da orientação liberalizante na decisão da cláusula é revelado na decisão sobre o fundo partidário.

Quadro 5.1: Evolução resumida da legislação e das decisões judiciais sobre as regras do fundo partidário.



A orientação restritiva do Legislativo em relação à competição político-partidária foi traduzida na lei orgânica dos partidos, que criou a cláusula de desempenho. Esta serviria de parâmetro para a distribuição do fundo partidário, distribuição dos recursos para a propaganda no rádio e na televisão e acesso às estruturas decisórias dentro do parlamento, como participação na mesa diretora e nas comissões parlamentares.

Quando o STF foi provocado por duas Adins a declarar a inconstitucionalidade dessa lei, adotou uma orientação liberalizante, contradizendo sua tendência colocada em decisões anteriores sobre a competição política, e decidiu que a norma feria o princípio constitucional de pluripartidarismo.

Como vimos, essa decisão indica uma mudança na orientação do Judiciário sobre a competição político-partidária. E, analisando o seu contexto, podemos dizer que um possível projeto reformista por parte do Judiciário deu lugar a uma decisão com objetivo pedagógico. Ficou o recado para os grandes partidos de que não havia, na visão dos ministros, bases seguras nos grandes partidos para que essa

competição se restringisse mais em suas forças. Influiu mais o contexto político da decisão do que a tendência que vinha seguindo.

A decisão pela inconstitucionalidade como um recado para os grandes partidos ficou mais clara com a decisão do TSE na edição de uma nova norma para redistribuir o fundo partidário, para suprir o vazio legal criado pela decisão do STF.

A resolução Nº 22.506 criou um cálculo que reduziria os valores recebidos, principalmente, pelos quatro grandes partidos – DEM, PSDB, PT e PMDB – e aumentou a parcela dos pequenos partidos, inclusive daqueles que não tinham conquistado o direito a uma vaga na Câmara dos Deputados.

Diante dessa orientação liberalizante do STF, combinada com a do TSE, o Legislativo recolocou sua orientação mais restritiva com a lei 11.459/07, distribuindo as maiores parcelas proporcionalmente ao número de cadeiras conquistadas pelo partido. Mais uma vez o legislador foi refratário em relação à decisão do Judiciário.

A lei que reorganizou a distribuição do fundo de acordo com a orientação mais restritiva do parlamento pode até não ser tão restritiva quanto era a lei antes da decisão do Supremo. Entretanto, é bem mais restritiva do que a distribuição definida pelo TSE.

No próximo capítulo, último dos casos analisados, veremos como mais uma vez o STF e o TSE atuaram em sintonia, avançando sobre as normas constitucionais para a regulação do jogo competitivo. Além disso, constataremos o retorno da orientação restritiva, indicando que a convicção por uma orientação restritiva ou liberalizante de fato não possui força explicativa para a judicialização da competição político-partidária brasileira.

CAPÍTULO 6:

FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Introdução: histórico e contexto da provocação

A última decisão analisada aqui é sobre a regra da migração partidária e a perda do mandato parlamentar. Em outubro de 2007, o STF decidiu que o parlamentar eleito por um partido político poderia perder o seu mandato caso mudasse de legenda partidária.

Essa decisão do Supremo foi motivada por uma consulta do DEM (PFL)[56] ao TSE, que ao respondê-la criou a possibilidade de perda do mandato ao político que trocasse de partido. Em suma, o TSE estabeleceu que o mandato não pertenceria ao candidato eleito, mas ao partido ao qual é filiado.

Antes de avaliarmos essa decisão e suas conseqüências, faz-se necessário traçar o contexto do tema da fidelidade partidária e da prática política das últimas décadas a esse respeito.

A punição com a perda do mandato a parlamentar que deixasse o partido pelo qual foi eleito foi prevista pela primeira vez no país durante o governo militar pela EC Nº 1.

A Constituição Federal de 1967, bem como a Constituição anterior, de 1947, não previam nenhuma forma de punição ao político que migrasse de partido, detendo um mandato.

Em 1955 há o registro de uma decisão do TSE que negou o pedido do PSD, que reivindicava uma vaga de deputado federal que migrara para o PTB. Na decisão, os ministros argumentaram que não havia previsão legal para a perda de mandato em caso de mudança de partido, o que os impedia de declarar a perda do mandato parlamentar.

> "(...) sem se apreciar a conduta moral, tal mudança partidária não se acha prevista na lei eleitoral vigente, de modo a autorizar o cancelamento do seu registro e, depois de eleito, a perda do mandato" (TSE, RE 578/55).

Somente a partir de 1969, com a EC Nº 1, é que a troca de partido implicaria na perda do mandato. Vale lembrar que, apesar das eleições parlamentares terem sido poucas vezes interrompidas, a competição política estava cerceada pela imposição de um bipartidarismo, em que a Arena representava o partido governista

[56] O PFL alterou seu estatuto e sua denominação para Democratas (DEM) em março de 2007. Todas as referências feitas aqui ao PFL devem ser entendidas como anteriores a essa data.

e o MDB a oposição tolerada, e pela suspensão das eleições majoritárias nacionais, estaduais e de alguns municípios considerados área de segurança nacional, dentre os quais figuravam as capitais.

Como parte da estratégia de transição lenta, gradual e segura, do regime militar para a democracia, em dezembro de 1978, o presidente Geisel assinou a EC Nº 11 que, dentre outras coisas, flexibilizou a regra da fidelidade partidária. A partir dessa emenda o parlamentar que deixasse seu partido com o objetivo de participar da fundação de um novo partido não seria punido com a perda do mandato.

Esse foi o primeiro movimento legal para acabar com o bipartidarismo forçado, anulando os efeitos daquilo que Lamounier (1988) chamou de bipartidarismo plebiscitário, que naquele momento não mais interessava aos militares, pois fortalecia a oposição e expunha o partido situacionista. O bipartidarismo acabou definitivamente no governo Figueiredo, em 1979, com a lei 6.767 que extinguiu a Arena e o MDB.

Os últimos movimentos para completar a transição gradual foram as retomadas das eleições majoritárias estaduais em 1982 e as eleições diretas para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e municípios considerados de interesse da segurança nacional, em 1985. Essa última medida veio em decorrência de uma das últimas emendas constitucionais do regime militar, a EC Nº 25.

Além de determinar a retorno das eleições diretas municipais, essa emenda veio estimular o multipartidarismo no Brasil. Como já vimos na seção sobre a cláusula de barreira, a partir de 1982 as regras que poderiam limitar o número de partidos com representação política no parlamento foram flexibilizadas ao máximo, produzindo um aumento constante tanto no número de partidos disputando as eleições como no número de partidos com representação no parlamento.

Em colaboração com essa flexibilização, a EC Nº 25 extinguiu definitivamente a regra que punia com a perda do mandato o parlamentar que deixasse o seu partido para ingressar em outro. Como resultado dessa extinção "siglas inexpressivas evoluíram por força da migração interna na Câmara e terminaram por deter razoável parcela de poder em um Legislativo já extremamente fragmentado". (Melo, 2003:327)

A partir de então, com a abertura ao multipartidarismo e, logo depois, com a finalização da transição democrática, dada a aprovação da Constituição Federal e o retorno das eleições diretas para todos os cargos políticos, incluindo o de Presidente da República, a migração partidária se tornou característica de nossa vida parlamentar.

Considerando as seis legislaturas da Câmara dos Deputados a partir de 1983, passaram pela Câmara dos Deputados 3.591 parlamentares, entre titulares e suplentes. Destes, 29,3% deixaram os partidos pelos quais foram eleitos e se filiaram a outros.

Tabela 6.1: Migração partidária de 1983 a 2007.

Legislatura	Total de deputados	Total de migrantes	% de migrantes
1983 a 1987 (47ª)[1]	528	165	31,3
1987 a 1991 (48ª)[1]	560	154	27,5
1991 a 1995 (49ª)[1]	620	200	32,3
1995 a 1999 (50ª)[1]	621	167	26,9
1999 a 2003 (51ª)[2]	644	171	26,5
2003 a 2007 (52ª)[3]	618	197	31,8
Total	**3.591**	**1.054**	**29,3**

Fontes: 1) Melo (2000), 2) Roma (2007), 3) Backes (2007).

Além do mais, durante esse período alguns parlamentares mudaram mais de uma vez de partido, o que acrescenta mais 264 mudanças partidárias. Considerando também esses números, podemos afirmar que foram realizadas 1.318 mudanças de partido por parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados em 21 anos, levando em conta que as mudanças partidárias contabilizadas aqui foram as ocorridas após a EC Nº 25 de 1985.

O contexto de cada legislatura é importante para entendermos esse movimento migratório e para compreendermos a decisão judicial de 2007, que decidiu punir as migrações.

Há dois padrões migratórios a partir de 1985. O primeiro marca as duas primeiras legislaturas e pode ser definido como um período de acomodações de nosso sistema partidário.

Uma dessas acomodações veio no final da 47ª legislatura e se desenrolou até a legislatura seguinte com a fundação do PFL. Fruto de um racha no PDS, o PFL veio como uma alternativa àqueles que desejavam se desvincular definitivamente da marca do partido de sustentação ao regime militar. Outra acomodação veio ao longo da 48ª legislatura, período extremamente delicado da política nacional, que combinou a elaboração de uma nova Carta Constituinte e o retorno das eleições diretas para Presidente da República depois de 39 anos.

Com o enfraquecimento da base de sustentação do governo de José Sarney, o PMDB também se fragmenta, dando origem a uma nova força política, o PSDB. A partir daqui, a representação política que ainda carregava a lógica bipartidária começa a se afastar dessa matriz, inaugurando um novo padrão no relacionamento parlamentar (Melo, 2003).

Já nessa época o TSE e o STF começam a ser provocados a cancelar o mandato dos migrantes para garantir a vaga obtida pelo partido. A primeira tentativa foi no TSE pela consulta 9.948 de março de 1989. O deputado federal João Herrmann Neto, então no PSB-SP, consultou o TSE com a seguinte pergunta: "vereador eleito por uma determinada legenda partidária, ao ingressar em outro partido, conserva íntegro o mandato para o qual foi eleito?"

A resposta do tribunal foi proferida sem o registro de debate em plenário ou qualquer outra manifestação que nos desse o indício de dúvidas sobre a questão:

> "Inexiste no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato por infidelidade partidária, não mais decorrem quaisquer 'prejuízos', muito menos perda de mandato, para o filiado que, detentor de cargo eletivo, deixa o partido sob cuja legenda foi eleito a fim de transferir-se para outro" (CTA Nº 9.948/89).

Como a EC Nº 25/85 havia eliminado do ordenamento jurídico qualquer forma de punição aos migrantes, o TSE entendeu que não haveria condições para que aplicasse qualquer restrição à prática.

Poucos meses depois dessa decisão, o terceiro suplente de deputado federal do PFL ingressou com um mandado de segurança na tentativa de impedir a posse do segundo suplente do partido. No mandado de segurança Nº 20.927/89 o suplente ingressou no STF pedindo o cancelamento da posse, pois o outro parlamentar havia migrado para o PL. O argumento do impetrante era o de que com a migração ele teria perdido o direto à vaga conquista pelo partido.

A posição de sete dos 11 ministros foi a de que, ao não estar prevista na Constituição a perda do mandato por troca de partido, o Supremo não poderia atender ao pedido. E, seguindo a orientação do TSE em resposta à consulta Nº 9.948/89, o STF decidiu:

> "Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos

> políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu" (MS Nº 20.927/89).

Diferentemente da decisão do TSE, nessa decisão o plenário do STF foi marcado por um amplo debate e por uma decisão longe de ser unânime: sete ministros contra quatro. A tese minoritária foi seguida pelos ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sydney Sanches, cujo argumento era que, mesmo na ausência de uma lei punitiva à prática, o Supremo poderia decidir pelo cancelamento do mandato do deputado migrante.

Sob o ponto de vista jurídico, o que nortearia a decisão seria a necessidade constitucional de que todo candidato a qualquer órgão eletivo no país deveria ser obrigatoriamente filiado a um partido político. Assim, se é o partido que garante a condição de elegibilidade de um candidato, um eventual mandato pertenceria ao partido e não ao candidato. O voto do ministro Paulo Brossard resume a orientação da posição minoritária:

> "Ninguém é obrigado a ingressar em um partido, nem a nele permanecer; mas tendo sido investido por intermédio do partido de sua escolha de um mandato, seja ele qual for, não pode dele dispor como se fosse exclusivamente seu, como se se tratasse de um bem do seu patrimônio pessoal, disponível como qualquer bem material" (ministro Paulo Brossard, MS Nº 20.927/89).

Em 1990, o TSE recebe mais um processo relativo à fidelidade partidária, o RE Nº 8.535/90. Dois vereadores do município de Dourados-MS foram eleitos nas eleições municipais de 1988, tomando posse em 1989 pelo PTB. Entretanto, poucos meses depois de empossados, os vereadores deixaram o partido e se filiaram ao PMDB. Inconformado, o diretório regional do PTB provocou a justiça na tentativa de reaver os mandatos pelo argumento da infidelidade partidária.

Numa decisão sem maiores debates, o tribunal seguiu sua própria posição na CTA Nº 9.948/89 e a decisão majoritária do STF no MS Nº 20.927/89, não estando prevista no texto constitucional e em nenhuma outra norma, não é possível punir o parlamentar que deixa o partido pelo qual foi eleito para se filiar a outro durante o seu mandato.

Consolidou-se, tanto no Supremo como no TSE, a tese de que, se o parlamento optou por uma orientação mais liberalizante, permitindo o fluxo de mandatários entre os partidos, não caberia ao Judiciário assumir uma postura mais restritiva.

A partir da legislatura que se inicia em 1991 no Congresso Nacional, dá-se início a outro padrão migratório, pois "a movimentação dos deputados passa a refletir uma lógica interna à competição político-eleitoral" (Melo, 2000). Em outras palavras, o padrão migratório a partir de 1991 reflete o modo como o jogo político-partidário se desenrola no Brasil sob o presidencialismo de coalizão.

A literatura que trata do assunto no Brasil trouxe dois problemas. O primeiro era saber quais são as condições que propiciam a migração partidária, e o segundo, havendo essas condições, o que explica que ela ocorra de fato.

Podemos resumir a três as condições que podem gerar a migração partidária: 1) legislação condescendente, 2) grande oferta de siglas partidárias e 3) baixos custos político-eleitorais. (Melo, 2000; 2003; 2007) A primeira dessas razões é um tanto quanto óbvia e é também considerada por boa parte da literatura. Não havendo punição para aquele que troca de partido, não haverá do ponto de vista legal nada que o impeça de migrar. Conforme já vimos, somente entre 1969 e 1985 a legislação brasileira punia com a perda do mandato os parlamentares que migrassem de partido.

A segunda condição surgiu com o perfil de nossa abertura política, que foi extremamente incentivadora do poder político e parlamentar de pequenas siglas, fragmentando enormemente a representação política no parlamento[57]. Assim, tendo mais opções ideológicas e siglas partidárias com representação no parlamento, maiores são as possibilidades para que se migrar.

A terceira condição se dá pela baixa identidade ideológica dos eleitores com os partidos políticos. O argumento é que se o compromisso do eleitor fosse com o partido, e não com o candidato, os eleitores de determinado candidato poderiam lhe abandonar caso mudasse de sigla partidária. Isso acarretaria um risco mais elevado para migrar, tornando a ação mais custosa[58]. (Melo, 2003) O argumento ainda coloca essa falta de vínculo partidário como um resultado do sistema

[57] Na seção sobre a cláusula de barreira há uma análise mais detalhada da evolução dessa fragmentação política.

[58] Essa condição não é consensual na literatura. Analisando os dados da 49ª legislatura (1991 – 1995), Schmitt (1999) afirma que os deputados migrantes têm menos chances de se reeleger do que os deputados não migrantes, o que sinalizaria para uma possível punição do eleitor àqueles que mudam de partidos. O fato é que a base de dados ficou restrita a essa única legislatura.

proporcional de lista aberta: ao permitir o voto nominal, fortaleceria a relação do eleitor com o candidato e não com o partido[59].

Entretanto, se de fato essas são as condições necessárias para a existência da migração partidária, elas não podem ser consideradas suficientes para que a migração atinja quase 30% dos eleitos em cada legislatura. Uma legislação frouxa, um amplo leque de opções partidárias e um baixo custo político permitem a migração partidária, mas não explicam o porquê de ela ocorrer.

Para que ela ocorra é preciso que existam disposição e interesse do parlamentar e disposição e interesse de um partido para abrigá-lo. Do ponto de vista do migrante, a literatura mostra que boa parte deles são motivados por objetivos de curto prazo, focando a promoção de sua carreira individual (Desposato, 2006).

Muitas vezes o parlamentar troca de legenda partidária em busca de uma garantia de que será candidato a um determinado cargo ou pela oferta de um cargo na administração pública. Melo (2000) demonstra que deputados federais que participam da mesa diretora, integram colégio de líderes, presidem alguma comissão permanente, já compuseram algum ministério ou já fizeram parte de alguma secretaria estadual no seu Estado de origem, migram muito menos do que os deputados sem acesso a esses recursos políticos. Dessa forma, "os deputados migrantes têm preferência por partidos capazes de oferecer-lhes melhores recursos".

Do ponto de vista do partido que recebe o migrante podemos dizer que o interesse está em aumentar o poder de barganha do partido dentro do parlamento, ou aumentar a sua força no processo eleitoral. Diniz (2000) argumenta que as mudanças de partido são coincidentes com o calendário eleitoral. Na véspera de uma eleição, um partido tem interesse de receber migrantes para melhorar seu desempenho nas eleições, pois isso melhoraria sua parcela de recursos financeiros do fundo partidário e aumentaria seu tempo de exposição na propaganda eleitoral gratuita.

Essas motivações são comprovadas pelo padrão temporal das migrações partidárias no Brasil. Melo (2000; 2003) demonstra que a maior incidência das movimentações na Câmara dos Deputados está no primeiro semestre do governo

[59] Há autores que tratam com menos centralidade a importância do voto proporcional de lista aberta sobre a infidelidade partidária. Marenco (2001) afirma que, "embora se deva reconhecer que um ordenamento da lista promovido pela votação nominal de cada candidato possa incentivar migrações, parece necessário considerar que seus efeitos não são lineares, sendo refratados por tradições, lideranças e padrões de competição registrados em cada contexto."

que se inicia e nos últimos meses do terceiro ano do mandato. Esses dois momentos indicam que a migração é inicialmente realizada para compor o governo do dia e, posteriormente, visando às eleições seguintes.

Durante o primeiro ano do governo Fernando Henrique (PSDB), seu partido aumentou sua bancada em 30 deputados, o equivalente a 47,6% dos eleitos para a 50ª legislatura (1995-1999). O maior partido da base nesse governo, o PFL, recebeu 22 novos deputados, aumentando em 25% sua bancada (Melo, 2007).

Fernando Henrique foi eleito em 1994 por uma coligação composta pelo seu partido, pelo PFL e pelo PTB. Juntos, esses partidos obtiveram nas eleições para a Câmara dos Deputados 32% dos votos e ficaram com 35,6% das cadeiras na Câmara dos Deputados.

Vale lembrar que esse foi um governo marcado por amplas reformas na economia, o que exigiu da base aliada a alteração de vários pontos do ordenamento legal do país. Isso já seria o suficiente para compreender a necessidade de ampliar a base aliada do governo. Entretanto, reformas legais no Brasil significam quase sempre alterações da norma constitucional e, como para isso não basta uma maioria parlamentar regular, a base precisa ser encorpada substanciosamente.

Couto e Arantes (2006) demonstram como o processo constituinte não terminou em 1988 com a promulgação da Constituição Federal. Levando-se em conta que nossa norma maior incorporou diversos dispositivos típicos de normas não-constitucionais, a implementação das agendas dos governos produz a necessidade de alterar a Constituição. Para tanto, são necessários os votos de 60% dos deputados e senadores por duas vezes, obrigando os governos a formarem ordinariamente uma base de sustentação extraordinária.

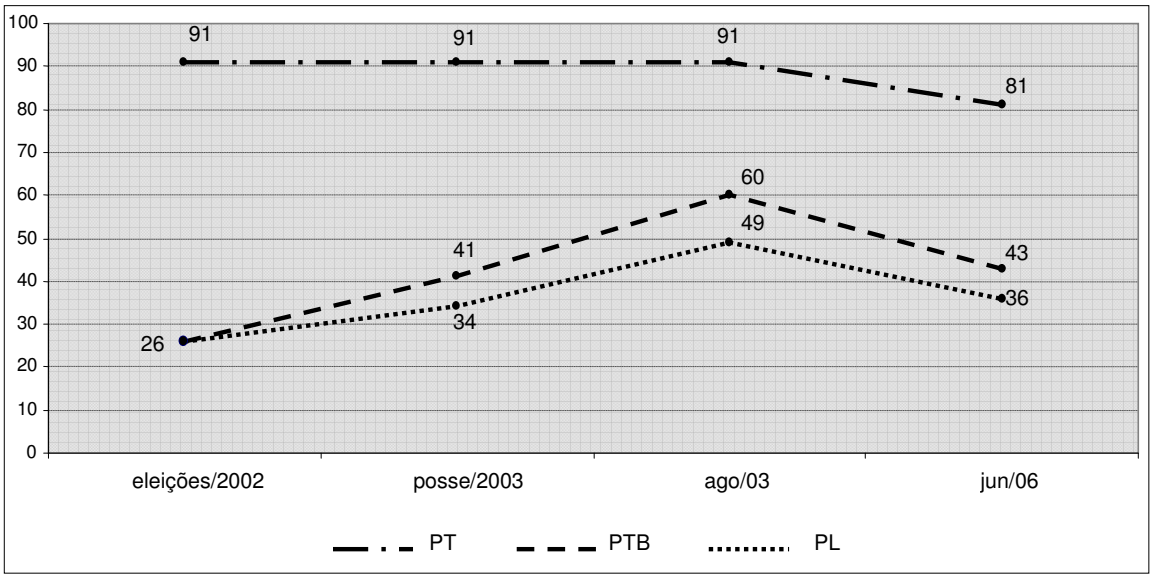
Durante o primeiro governo Lula (2002-2006), a prática foi a mesma, apesar de a tática ter sido distinta. Se ao longo do governo FHC a base governista era montada pelo ingresso de parlamentares nos dois principais partidos da base do governo, incluindo o partido do presidente, no governo Lula a tática foi inchar partidos menores para montar a base na Câmara dos Deputados, preservando o partido do presidente, o PT[60].

---

[60] Ainda que no segundo governo Lula a prática de ampliar a base aliada tenha permanecido, pois permaneceu a necessidade de forjar uma maioria em um ambiente multipartidário, já há sinais de que essa base não sustenta o Executivo a ponto de aprovar projetos de emendas constitucionais de seu interesse. Fato é que a dinâmica de sustentação parlamentar do governo Lula é bem diferente na Câmara – onde, por exemplo, a prorrogação da CPMF foi aprovada – e no Senado – onde foi rejeitada. Persistindo esse cenário é provável que a estratégia de emendamento constitucional tenha de ser abandonada pelo governo, ao menos para temas de maior controvérsia.

A coligação vitoriosa nas eleições de 2002 era composta por PT, PCB, PCdoB, PMN e PL. Juntos esses partidos receberam nas eleições para a Câmara dos Deputados 25,2% dos votos válidos, sendo que o PT sozinho recebeu 18,4%. Ao todo, os partidos que deram suporte à campanha de Lula em 2002 obtiveram 25,3% das cadeiras, deixando óbvia a necessidade de atrair outros partidos e parlamentares para a base governista.

Gráfico 6.1: Evolução do número de deputados federais de PT, PTB e PL entre o resultado eleitoral de 2002 e junho de 2006.



Fonte: Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br)

O primeiro movimento foi atrair o PTB para a base governista. O PL e o PTB conquistaram 26 cadeiras nas eleições de 2002. O PL, partido do vice-presidente, obteve 4,3% dos votos válidos, e o PTB, 4,6% (ambos ficaram com 5,1% das cadeiras na Câmara dos Deputados). Entre a data das eleições, outubro de 2002, e a data da posse, fevereiro de 2003, 15 parlamentares ingressaram no PTB e oito no PL.

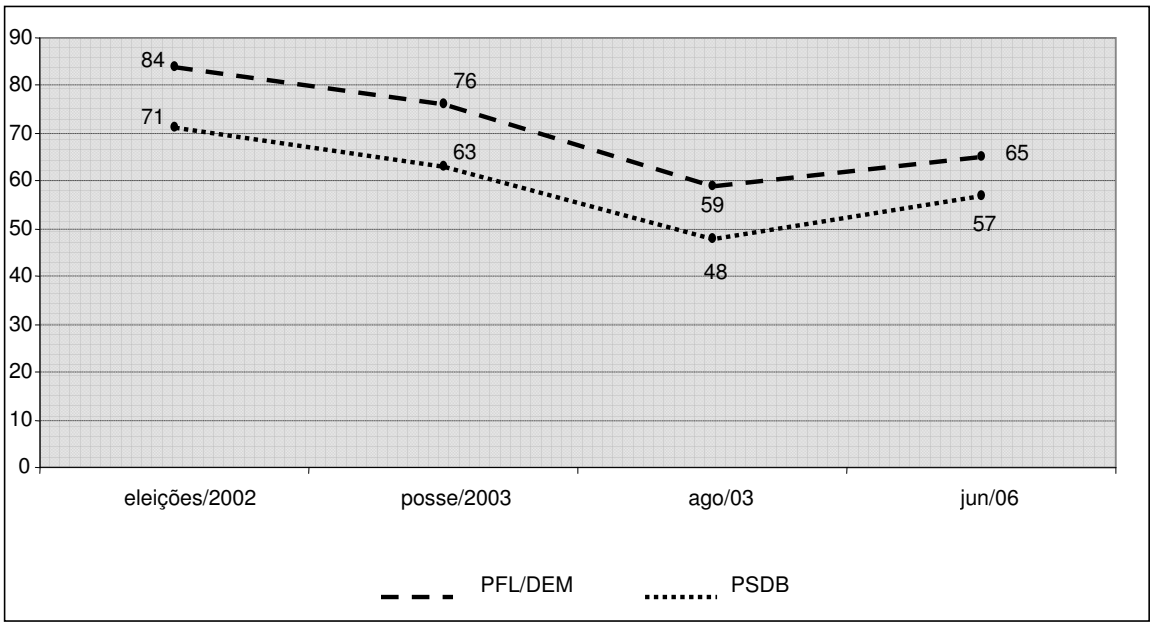
Ao longo do primeiro semestre do novo governo, o PTB e o PL continuaram a receber parlamentares. O primeiro aumentou sua bancada em 130%, ocupando 11,7% das vagas. Já o segundo teve um crescimento de 89% entre as eleições e agosto de 2003, ficando com 9,55% das cadeiras na Câmara dos Deputados.

Diferentemente do ocorrido com o governo FHC, não foram os grandes partidos que recepcionaram os migrantes, mas sim os pequenos partidos de direita. Já a bancada petista não sofreu nenhuma alteração até o final do primeiro semestre de 2003.

Dessa forma, o principal partido de esquerda a chegar à Presidência da República no Brasil montou sua base governista inchando pequenos partidos posicionados no outro extremo do espectro ideológico.

Movimento inverso ao do PTB e do PL ocorreu no PSDB e no PFL. Principais partidos da base governista anterior, esses partidos perderam vários parlamentares entre as eleições de 2002 e o primeiro semestre de 2003. O PFL obteve 13,4% dos votos válidos nas eleições de deputados federais de 2002, com isso obteve o direito a 84 cadeiras, 16,4% do total. Já o PSDB obteve 14,3% dos votos válidos, ficando com 71 vagas, 13,8% das cadeiras disponíveis.

Gráfico 6.2: Evolução do número de deputados federais do PSDB e do PFL entre o resultado eleitoral de 2002 e junho de 2006.



Fonte: Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br)

Logo após as eleições, antes mesmo da posse, esses partidos tiveram suas bancadas reduzidas, fenômeno que durou até o final do primeiro semestre do governo Lula. O PFL perdeu 25 parlamentares, e o PSDB, 23. Menos de um ano após as eleições suas bancadas eram, respectivamente, 30% e 32% menores do que em relação ao resultado eleitoral.

Reforçando a tese de que os partidos da base do governo têm o seu potencial de atração sobre os deputados dispostos a migrar relacionado à popularidade do governo (Melo, 2003), a partir de 2005 a base governista sofreu um refluxo e a base

oposicionista retomou posições na Câmara. Esse movimento deveu-se em grande parte ao que ficou conhecido pela opinião pública como o "escândalo do mensalão".

Em maio de 2005 surge uma denúncia, comprovada por uma gravação, de que o PTB, aliado do governo, teria montado um esquema de corrupção nos Correios favorecendo determinadas empresas nos processos de licitação pública. Apesar de séria, a denúncia não trazia elementos novos para a política nacional. Esquemas montados em empresas públicas para o benefício de empresas privadas e de partidos políticos já tinham sido denunciados algumas vezes em nossa história republicana.

Entretanto, na esteira dessa denúncia surgiu uma nova que iria, de fato, produzir um impacto inédito nas relações políticas no Brasil. A acusação foi feita pelo então deputado federal e presidente do PTB, Roberto Jefferson (RJ). Segundo ele, o PT oferecia uma verba mensal para alguns partidos para que votassem a favor dos interesses do governo. Em entrevista para o jornal Folha de S. Paulo, publicada em 06 de junho de 2005, afirmou que o PP e PL já recebiam valores mensais por deputados e o PTB era assediado para que aceitasse a proposta.

A lógica seria apoiar o governo mesmo sem postos de destaque na administração pública em troca de pagamentos mensais. Nessa entrevista se popularizou a expressão "mensalão" para designar a prática política da compra de votos de parlamentares pelo governo.

A crise do "mensalão" não só provocou uma crise política no primeiro mandato de Lula como serviu para escancarar uma das facetas do *modus operandi* de nosso jogo democrático. Desde a eleição de Collor, o Executivo se lança na difícil missão de compor com o parlamento para formar uma maioria política que lhe dê condições de aprovar sua agenda de governo.

Collor (PRN) não obteve sucesso nessa tarefa, até porque não foi sua opção política, e seu destino é bem conhecido. Fernando Henrique (PSDB) e Lula (PT) se empenharam na ampliação de suas bases. Podemos dizer que se o Executivo possui amplos poderes para induzir o parlamento à cooperação (Figueiredo e Limongi, 1999), usando, por exemplo, os vários cargos que tem à disposição na administração pública e a prerrogativa de montar e executar o orçamento público, a migração partidária pode ser encarada como um resultado dessa necessidade do Executivo de atrair parlamentares para sua base política, um efeito do presidencialismo de coalizão.

O quadro abaixo traz os dados dos diferentes gabinetes formados pelo Executivo no período de 1990 até 2006. O objetivo é mostrar os partidos que

receberam algum ministério e a força que esses garantiram ao presidente no apoio parlamentar. É importante notar a diferença entre a coligação eleitoral do presidente eleito com a coalizão formada para o governo. Essa é uma importante medida para avaliarmos o quanto a base de apoio ao presidente teve que crescer, dando a medida do esforço do Executivo para garantir a aprovação de sua agenda no parlamento.

Tabela 6.2: Coligações eleitorais e coalizões de governo, resultado das urnas e o apoio parlamentar na Câmara (de Collor a Lula).

Collor	**Coligação eleitoral [1]**	**(% cadeiras na Câmara)**
	PRN; PST; PSL	(8,4%)
Períodos	**Partidos representados nos Ministérios**	**Apoio na Câmara (nominal)**
03/90-10/90	PMDB; PFL; PRN	50,3
10/90-01/92	PFL; PDS; PRN	29,6
01/92-04/92	PFL; PDS	26,2
04/92-10/92	PFL; PDS; PSDB; PTB; PL	43,7
Itamar	**Coligação eleitoral [1]**	**(% cadeiras na Câmara)**
	PRN; PST; PSL	(8,4%)
Períodos	**Partidos representados nos Ministérios**	**Apoio na Câmara (nominal)**
10/92-01/93	PMDB; PFL; PSDB; PTB; PDT; PSB	61,6
01/93-05/93	PMDB; PFL; PSDB; PTB; PDT; PSB;PT	67,4
05/93-09/93	PMDB; PFL; PSDB; PTB; PSB	53,3
09/93-01/94	PMDB; PFL; PSDB; PTB; PDT; PP	58,6
01/94-01/95	PMDB; PFL; PSDB; PP	55,3
FHC 1	**Coligação eleitoral [1]**	**(% cadeiras na Câmara)**
	PSDB; PFL; PTB	35,6%
Períodos	**Partidos representados nos Ministérios**	**Apoio na Câmara (nominal)**
01/95-04/96	PSDB; PMDB; PFL; PTB	56,3
04/96-12/98	PSDB; PMDB; PFL; PTB; PPB; PPS	76,6
FHC 2	**Coligação eleitoral [1]**	**(% cadeiras na Câmara)**
	PSDB; PFL; PPB; PTB; PSD	58,1
Períodos	**Partidos representados nos Ministérios**	**Apoio na Câmara (nominal)**
01/99-03/99	PSDB; PMDB; PFL; PTB; PPB; PPS	74,3
03/99-10/01	PSDB; PMDB; PFL; PPB; PPS	68,2
10/01-03/02	PSDB; PMDB; PFL; PPB	62,0
03/02-12/02	PSDB; PMDB; PPB	45,1
Lula 1	**Coligação eleitoral [1]**	**(% cadeiras na Câmara)**
	PT, PCB, PCdoB, PMN e PL	25,3%
Períodos	**Partidos representados nos Ministérios**	**Apoio na Câmara (nominal)**
01/03-01/04	PT; PSB; PDT; PPS; PCdoB; PV; PL; PTB	49,3
01/04-06/05	PT; PSB; PPS; PCdoB; PV; PL; PTB; PMDB	62,0
06/05-08/05	PT; PSB; PCdoB; PV; PTB; PMDB; PL	59,8
08/05-09/05	PT; PSB; PCdoB; PV; PTB; PMDB; PL	69,0
09/05-04/06	PT; PSB; PCdoB; PV; PTB; PMDB; PP; PRB; PL	69,0
04/06-12/06	PT; PSB; PCdoB; PV; PTB; PMDB; PP	58,4

Fonte: Adaptado de Amorim Neto (2004) e Marenco (2007). Dados das coligações e resultados eleitorais: TSE.
1) A coligação eleitoral considerada é a registrada no TSE para a disputa do primeiro turno. Desconsideram-se, portanto, eventuais declarações de apoios informais e os apoios declarados para o segundo turno das eleições.

Como podemos ver, o governo Collor foi o que menos compôs com o parlamento para governar. A coligação que o elegeu foi composta por partidos com um desempenho bastante tímido nas eleições proporcionais – conquistaram apenas 8,3% das cadeiras na Câmara dos Deputados. No início de seu mandato, uma aliança com o PMDB, firmada com base em sua participação com cargos nos ministérios, garantiu um apoio de pouco mais da metade dos deputados. Entretanto, após a saída do PMDB do gabinete do Executivo, o apoio parlamentar ficou abaixo de 30% até o momento em que seu impeachment se tornou inevitável.

Os dois governos de FHC foram marcados por amplas alianças políticas com dois dos maiores partidos, PMDB e PFL. Ainda que a presença do PMDB nos ministérios não fosse garantia de apoio total do partido ao governo no parlamento, por suas diferentes clivagens internas, FHC contou com o apoio consistente do PFL o que lhe garantiu maiorias folgadas no Legislativo. É importante destacar, porém, a quantidade de partidos que tiveram que ter alguma força no gabinete do Executivo para que essa maioria parlamentar fosse construída.

O primeiro governo Lula seguiu a mesma lógica para construir apoio no parlamento. Os cargos ministeriais disponíveis ao presidente foram distribuídos, em média, entre oito partidos, porém essa distribuição não foi o suficiente para garantir estabilidade ao governo. O que demonstra que não é o bastante garantir a presença de um partido nos ministérios, é preciso garantir seu poder e autonomia para que a base do governo seja sólida no parlamento[61].

Dessa maneira, no governo FHC tanto o PSDB como o PFL, partidos da base governista, cresceram consideravelmente em número de parlamentares após as eleições. No governo Lula não foi diferente, apesar de a tática ter sido distinta. Os partidos que apoiavam a agenda do Executivo no parlamento receberam vários parlamentares migrantes.

A crise do "mensalão" acabou colocando em questionamento essa prática política, a migração partidária acabou sendo identificada como a mais perfeita tradução da falta de compromisso ético dos parlamentares e da "promiscuidade" das relações políticas no Brasil.

A reforma política, em pauta desde o início de nossa transição para a democracia, ganhou novo vigor com o caso. E as sugestões e discursos em prol da

[61] Reforça essa idéia a cobrança dos partidos que integram a base governista para que os ministérios sejam distribuídos com "porteira fechada". Além do cargo de ministro, cobra-se que os cargos executivos vinculados ao ministério sejam preenchidos por indicação do partido do ministro, e não por decisão do partido do presidente.

fidelidade partidária ganharam um fôlego que não tinham até então. A orientação restritiva, que há tempos circulava no parlamento, ganhou força. A pergunta que restava era: por que então não se aprovou até aquele momento uma legislação capaz de evitar tal fluxo de parlamentares após as eleições?

Uma possível reposta está em Melo (2003), analisando o período dos dois mandatos de FHC,

> "Ainda que a troca de legenda beneficie cerca de 30% dos deputados em cada legislatura e que tais deputados possam se mobilizar contra uma mudança na legislação, o fato é que o processo Legislativo brasileiro funciona de forma centralizada e tem sua agenda definida no circuito Executivo/mesa diretora/colégio de líderes. Se a migração partidária continua permitida no Brasil é porque, no interior desse circuito e, mais especificamente ainda, no interior da base aliada nos dois últimos governos, não foi possível chegar a um consenso sobre como proceder. Mais ainda, é preciso considerar o fato de que, na última legislatura, o destino dos deputados migrantes foi alvo de disputa entre as grandes legendas. Em outras palavras, a troca de legenda pode estar deixando de ser apenas mais um ingrediente do cálculo 'miúdo' do deputado migrante para se incorporar à 'grande política' no interior do Congresso Nacional" (Melo, 2003: 341).

Ainda que considerássemos a migração partidária como um efeito da falta de compromisso do parlamentar com o partido político, não poderíamos descartar que a sua prática é estimulada pelo desenho institucional brasileiro. A combinação de um sistema proporcional de lista aberta com um regime presidencialista e um pacto federativo que sobre-representa alguns Estados e sub-representa outros, aliada a uma agenda de governo extremamente constitucionalizada (Couto, 1997), acaba transformando a migração partidária em um instrumento do governo para a formação de sua coalizão.

Nessa fase em que as migrações partidárias expressavam mais do que uma acomodação do sistema partidário e já se firmavam como uma prática endêmica do jogo político, críticas à prática e tentativas legais de barrá-las foram freqüentes. De um lado vários projetos de lei surgiram com o objetivo de reinstalar a punição ao migrante; de outro, o Judiciário foi novamente provocado nos mesmos termos das ações promovidas ainda em 1989.

Em abril de 1999, o suplente a deputado federal pelo PMDB, Ney Moura Teles, impetrou um mandado de segurança para tentar assumir uma vaga na Câmara dos Deputados. Os seus argumentos foram o da fidelidade partidária. Defendia que três parlamentares eleitos pela sua coligação ao migrarem para o PSDB, partido de outra coligação, teriam perdido o direito ao mandato, o que lhe daria o direito de posse já que era suplente do partido.

O relator desse mandado de segurança era o ministro Néri da Silveira, que, em março de 2000, pouco menos de um ano após a ação, já tinha juntado ao processo as manifestações das partes e o parecer da Procuradoria-Geral da República. Entretanto, o mandado de segurança não entrou na pauta de votação do plenário do STF.

Em julho de 2002, com a aposentadoria do ministro Néri da Silveira, a relatoria desse mandado passou para as mãos do ministro Gilmar Mendes. A legislatura objeto dessa ação, porém, já estava em seu fim. O mandado de segurança foi julgado apenas em março de 2004, quando já não havia mais sentido julgar sobre uma situação que deixou de existir, afinal, estava-se em outra legislatura.

A decisão proferida pelo relator é de fato curta e direta, mas há ali uma mensagem deixada pelo ministro que expressava uma possível controvérsia em relação ao tema.

> "Embora a troca de partidos por parlamentares eleitos sob o regime da proporcionalidade revele-se extremamente negativa para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático, é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente" (ministro Gilmar Mendes, MS Nº 23.405/04).

Percebe-se então que, mesmo mantendo a decisão anterior do STF e do TSE, há uma manifestação de um desacordo em relação à prática. Essa reprovação quanto à migração partidária será repetida por outros ministros em diferentes ocasiões até o momento em que de fato se estabeleceu a fidelidade partidária pela via judicial em outubro de 2007.

A infidelidade partidária foi sempre considerada um dos pontos centrais da reforma política de que o Brasil carece. Já somam mais de uma centena os projetos

de lei e de emendas à Constituição que foram propostos na Câmara e no Senado tentando resgatar a previsão constitucional de punição aos mandatários migrantes.

Em todas as comissões especiais sobre a reforma política que se formaram no Legislativo nacional nas últimas décadas, o tema sempre ganhou destaque. Hoje, há ainda alguns projetos que tramitam no Congresso desde meados da década de 1990. Contabilizando apenas os que não estavam arquivados no início de 2008, temos 14 PECs tratando do tema: seis de 1995, uma de 1997, três de 1999, uma de 2000 e três de 2007[62].

Mesmo após as denúncias do "mensalão" e um clima de condenação absoluta da prática política de migração partidária, o segundo governo de Lula manteve a lógica de engordar a base aliada atraindo parlamentares eleitos por outras siglas partidárias para os partidos de sustentação do governo.

Lula foi reeleito em segundo turno com uma coligação formada por PT, PRB e PCdoB. Considerando a votação desses partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2006, os partidos de apoio à candidatura somaram 97 cadeiras, o que corresponde a 18,9 % do total de vagas. Mais uma vez fica clara a necessidade do governo de compor com outros partidos para montar sua base sustentação no Legislativo

E mais uma vez, a migração partidária serviu a esse propósito.

Tabela 6.3: Migração partidária entre as eleições de 2006 e março de 2007[1].

53ª Legislatura	eleições/2006	posse/2007	março/07	variação
PT	83	83	82	-1
PMDB	89	90	93	+ 4
PR (PL/Prona)[2]	23	34	42	+ 19
PTB	22	21	21	-1
PPS	21	17	14	-7
PFL/DEM	65	62	57	-8
PSDB	66	64	57	-9

Fonte: Câmara dos Deputados (www.câmara.gov.br)
1) Foram considerados apenas os partidos que receberam ou perderam parlamentares nesse período.
2) O PL se fundiu ao Prona em março de 2007 dando origem ao PR, entretanto, isso não explica o aumento da bancada do PR, pois o Prona elegeu apenas 2 deputados federais.

Ao que parece, a continuidade da migração partidária é um sinal claro de que a prática não atende de fato a interesses conjunturais e pontuais, mas expressa uma lógica intrínseca ao sistema político-partidário brasileiro. Mesmo diante de um

[62] Há novos projetos que vieram como resultado das decisões judiciais que estabeleceram a fidelidade partidária no Brasil, mais à frente trataremos desses projetos.

ambiente condenatório para a migração partidária, ela permaneceu com a mesma intensidade de antes.

O PT manteve-se na prática de não inchar o seu próprio partido estimulando o ingresso de parlamentares em partidos menores na base do governo. O interessante é notar como o PTB, pivô da crise do "mensalão" no governo anterior, ficou de fora do fluxo migratório em 2007.

Novamente, os partidos que mais perderam deputados no período foram o PSDB e o DEM (PFL), principais partidos de oposição. Entre outubro de 2006 e março de 2007 perderam nove e oito parlamentares, respectivamente.

Outro partido que viu sua bancada ser reduzida foi o PPS. O partido deixou a base aliada a partir do escândalo do "mensalão" e decidiu fazer oposição ao segundo governo Lula. Quando fazia parte da base governista, o PPS chegou a receber 11 parlamentares, aumentando a sua bancada de 15 para 26 deputados. Não mais fazendo parte da base governista, o PPS teve sua bancada reduzida de 21 para 14 deputados em menos de cinco meses após as eleições.

O debate judicial

Esse movimento migratório do início do segundo governo Lula mobilizou os partidos que mais perdiam espaço no parlamento federal. O DEM (PFL) então resolveu consultar o TSE sobre a titularidade do mandato parlamentar.

O TSE já havia respondido uma consulta sobre o tema em 1989 e decidido na mesma direção no RE Nº 8.535/90. Além disso, o STF também já tinha se pronunciado sobre o tema no MS Nº 20.927/89 e no MS Nº 23.405/04. Em todas essas oportunidades os ministros decidiram que, na ausência de previsão legal, o migrante não poderia ser punido com a perda do mandato político.

Em 2007, a resposta do TSE mudará o posicionamento em relação à prática. Como dito, em várias oportunidades os ministros do TSE e do STF manifestaram-se contra a migração partidária sob o argumento de que tornaria a representação política distorcida em relação à vontade expressa nas urnas.

Uma demonstração dessa opinião veio com força no plenário quando do julgamento da Adin que pretendia impedir a vigência da cláusula de barreira na legislatura que se iniciava em fevereiro de 2007. A rigor, o julgamento não passaria pela análise da questão da migração partidária; entretanto, em meio às análises de vários ministros sobre a situação dos partidos e da representação política no país, o

tema aparece e dá indícios de que os ministros estariam dispostos a mudar o posicionamento da Corte e estabelecer a fidelidade partidária no país.

Essa decisão foi tomada em dezembro de 2006, após o escândalo do "mensalão" e as eleições para presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais. Enquanto o STF debatia o tema da cláusula de barreira, já havia deputados migrando de partido.

Desviando-se propositalmente do assunto ali tratado, segundo suas próprias palavras, o ministro Gilmar Mendes inicia uma análise sobre os acontecimentos do "mensalão", demonstrando um diagnóstico preciso com uma medicação já prescrita:

> "Recentemente, o país mergulhou numa das maiores crises éticas e políticas de sua história republicana, crise esta que revelou algumas das graves mazelas do sistema político-partidário brasileiro, e que torna imperiosa a sua imediata revisão" (ministro Gilmar Mendes, ADIN Nº 1.354/06).

E, destacando em seu voto, o ministrou continuou:

> "A crise tornou, porém, evidente, para todos, a necessidade de **que sejam revistas as atuais regras quanto à fidelidade partidária**. Em outros termos, estamos desafiados a repensar o atual modelo a partir da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Devemos refletir, inclusive, sobre a conseqüência da mudança de legenda por aqueles que obtiveram o mandato no sistema proporcional, o que constitui, sem sombra de dúvidas, uma clara violação à vontade do eleitor e um falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos" (Ibidem, grifo nosso).

É importante destacar que Mendes defendeu uma alteração nas "atuais regras quanto à fidelidade partidária". Dessa forma, reformar a jurisprudência do Supremo seria ir além de uma nova interpretação, ou melhor, seria alterar a interpretação para que fosse possível o estabelecimento de uma nova regra para conter o fluxo migratório.

Assim que proferiu sua decisão, um debate sobre a questão da fidelidade partidária se iniciou entre os ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Gilmar Mendes. Basicamente, o ponto do debate era saber se haveria condições jurídicas de estabelecer a obrigatoriedade da fidelidade, impedindo o avanço das migrações.

A discussão foi interrompida pelo ministro Eros Grau, que protestava pelo retorno ao assunto que deveria ser ali tratado, a quem o ministro Gilmar Mendes respondeu que o assunto não se desviou por um acaso, ele o havia direcionado para aquele tema conscientemente, afinal, a discussão sobre a cláusula de barreira era uma discussão sobre a reforma política no país, e entendeu que essa seria uma oportunidade para o STF se posicionar sobre o assunto. E finalizou o seu voto sobre a cláusula de barreira com a seguinte análise acerca da fidelidade partidária:

> "Se considerarmos a exigência da filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, essa orientação que admite não haver reflexo no mandato quanto à opção por uma nova agremiação partidária afigura-se amplamente questionável. Assim, (...) a meu ver, o abandono de legenda deveria dar ensejo à perda de mandato" (Ibidem).

Menos de quatro meses depois, o DEM (PFL) provocou o TSE com a CTA Nº 1.398/07 com a seguinte pergunta: "os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?".

Na consulta o partido fazia algumas ponderações que esperava que fossem consideradas pelos ministros do TSE na resposta que profeririam. Essas ponderações pediam que fossem consideradas as seguintes situações: 1) a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações, 2) a filiação partidária é condição constitucional de elegibilidade, o que serve para indicar ao eleitor o vínculo entre o candidato e a ideologia do partido e 3) o cálculo das médias é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

A consulta feita ao TSE praticamente se pautou pelas impressões colocadas pelo ministro Gilmar Mendes em seu voto sobre a cláusula de barreira. Trouxe a

questão da obrigatoriedade constitucional do candidato ser vinculado a um partido político e a importância do voto da legenda para a eleição da grande maioria dos parlamentares[63].

Esses argumentos não eram novidades no debate jurídico e político da questão, entretanto, o sinal dado por um ministro do STF e o acolhimento dessa manifestação por outros ministros[64] serviram de estímulo para que os partidos buscassem novamente o Judiciário.

A estratégia usada nessa consulta foi um tanto diferente das anteriores. Até aquele momento, as demandas que chegavam ao Judiciário eram de cancelamento de mandato do parlamentar migrante e havia um pedido de punição. Nessa consulta, porém, não há qualquer referência à perda do mandato. A tática é apenas a de definir a titularidade do mandato obtido nas eleições, se é do candidato ou do partido. A punição ao migrante viria implicitamente na definição da titularidade do partido das vagas obtidas nas eleições.

Com uma votação quase unânime, os ministros responderam afirmativamente à consulta, definindo que os partidos e coligações têm o direito de preservar os mandatos de parlamentares que deixem o partido. De posse de dados que mostravam que nas eleições de 2006 pouco mais de 6% dos deputados eleitos atingiram sozinhos o quociente eleitoral, e que, portanto, a enorme maioria dos parlamentares se elegeria pelos votos dados à legenda e não ao candidato, os ministros tentaram provar que não fazia sentido algum desconsiderar a titularidade do partido sobre a vaga obtida.

O único ministro a votar em desacordo com a maioria foi o ministro Marcelo Ribeiro. Seus argumentos retomavam as decisões anteriores em que tanto o TSE como o STF afirmavam que na ausência de uma legislação específica e direta sobre o tema, não haveria a possibilidade de punir qualquer parlamentar migrante.

Em tese, ao responder positivamente essa consulta, o TSE estabeleceu a fidelidade partidária no Brasil. Na prática, porém, como respostas a consultas não produzem efeitos jurídicos, a questão apenas começava por ali.

Os partidos que mais parlamentares perderam em termos absolutos na legislatura que se iniciou em 2007 foram, em ordem decrescente, o PSDB, o DEM

---

[63] Nosso sistema eleitoral de lista aberta é também chamado de sistema de voto personalizado transferível. Ou seja, ao votar em um candidato do partido e/ou coligação o eleitor transfere votos para os demais, que serão beneficiados pela votação total do partido. Uma análise mais detalhada desse sistema pode ser encontrada em Nicolau (2004) e Tavares (1994).

[64] No debate o ministro Marco Aurélio e a ministra Cármen Lúcia mostraram concordância com a posição do ministro Gilmar Mendes.

(PFL) e o PPS (*cf.* tabela 6.3)[65]. Esses partidos, amparados na resposta à consulta ao TSE, requereram à mesa diretora da Câmara dos Deputados o direito de ocuparem as vagas que pertenciam aos deputados que, eleitos pelo partido, deixaram-no em seguida.

A mesa diretora da Câmara indeferiu o requerimento levando os partidos ao STF na busca daquilo que entendiam ser um direito reconhecido pelo TSE. Cada um deles ingressou com um mandado de segurança[66]. Em outubro de 2007 veio a decisão: o STF confirma a tese do TSE de que o mandato pertence aos partidos e não aos candidatos.

O debate em plenário foi intenso, começou no dia 3 de outubro e só foi concluído no dia seguinte. A decisão não foi unânime: três ministros foram contra a tese da fidelidade, dois ministros foram a favor da tese, mas delimitaram um marco temporal diferente para sua vigência, os outros seis ministros confirmaram a tese do TSE e definiram um mesmo marco temporal.

A questão da divergência do marco temporal só foi possível pela possibilidade da modulação da decisão do STF prevista pela lei 9.868/99 em seu parágrafo 27, já utilizada algumas vezes, como na decisão sobre os limites para a definição do número de vereadores. Para permitir ao Supremo um controle sobre os efeitos práticos de suas decisões, a lei o autoriza a restringi-la no tempo e espaço. Assim, pode decidir a quem alcançará a decisão e a partir de quando terá validade jurídica.

No caso da fidelidade partidária, a maioria do Supremo decidiu que o marco temporal para que o partido pudesse reivindicar o direito sobre a vaga conquistada nas eleições contava a partir da decisão do TSE na resposta à consulta 1.398/07, respondida em 27 de março de 2007. Dessa forma, somente as migrações realizadas após essa data seriam passíveis de reivindicação pelos partidos políticos.

Dois ministros, Celso Bastos e Marco Aurélio Melo, defenderam que a regra deveria valer desde o início da 53ª legislatura, em fevereiro de 2007. Três outros ministros, Eros Grau, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski, não reconheceram os mandados de segurança e divergiram da decisão do TSE de considerar que o mandato pertence ao partido.

---

[65] Em termos proporcionais o PPS foi o que mais perdeu parlamentares, um terço dos 21 eleitos. O PSDB perdeu 13,6%, e o DEM, 12,3% das vagas conquistadas nas eleições.

[66] O MS Nº 26.602/07 foi impetrado pelo PPS e relatado pelo ministro Eros Grau, o MS Nº 26.603/07 do PSDB foi relatado pelo ministro Celso de Melo e o MS Nº 26.604/07, impetrado pelo DEM (PFL), teve como relatora a ministra Cármen Lúcia.

O argumento da corrente minoritária era que, ao decidir que a titularidade do mandato é do partido, a conseqüência prática seria a cassação do mandato de parlamentares que mudaram de partido. Não havendo previsão legal para a punição à migração partidária, não caberia ao Judiciário definir punições à prática. Nessa direção, o ministro Eros Grau mostrou preocupação quanto ao avanço do STF em uma questão ausente expressamente das normas constitucionais:

> "O limite da interpretação é o texto; a Corte está aqui para exigir que esse limite seja observado, não para rompê-lo. Essa ruptura da ordem constitucional, decorrente de inconcebível criação de hipótese de perda de mandato parlamentar pelo Judiciário, fere, no seu cerne, os valores fundamentais do Estado de direito. Pois é certo que, a admitir-se inovação como tal no plano da Constituição, nada impediria que amanhã o Poder Judiciário, pela via da interpretação, viesse, por exemplo, a reescrever o texto constitucional, ao seu talante restringindo os direitos fundamentais" (ministro Eros Grau, MS Nº 26.602/07).

A posição majoritária foi categórica quanto ao fato de que a fidelidade partidária não figurava mais como uma obrigação legal. No voto do relator Celso de Melo há uma demonstração clara do posicionamento majoritário do parlamento em relação à ausência de uma norma punitiva aos migrantes:

> "O direito vindicado pelos partidos políticos afetados por atos de infidelidade partidária não nasce nem surge da resposta que o TSE deu à consulta que lhe foi submetida, mas representa emanação direta do próprio texto da Constituição. (...) Não se trata de impor ao parlamentar infiel a sanção de perda de mandato, porque de punição não se trata. (...) E a razão é simples. É que a Constituição protege o mandato parlamentar. (...) Na realidade, segundo entendo, o fundamento real que justifica o reconhecimento de que o partido político tem direito subjetivo às vagas conquistadas mediante incidência do quociente partidário deriva do mecanismo – consagrado no próprio texto da Constituição da República – que concerne à representação proporcional" (ministro Celso de Melo, MS Nº 26.603/07).

O voto do ministro é importante para o entendimento da questão jurídico-legal da decisão, e de suas implicações políticas. A transformação da questão de aplicação de pena ao migrante para uma questão de definição de titularidade do mandato foi fundamental para que o Supremo fosse mais arrojado ao reformar suas interpretações anteriores.

Como a Constituição é bastante precisa em seu artigo 55 quanto ao rol de fatores que podem gerar a perda do mandato parlamentar, e a mudança de partido político não consta nessa lista, a decisão não poderia passar por essa norma. A solução foi invocar outro dispositivo constitucional, o que se mostrou mais eficiente e pôde produzir maior impacto sobre o sistema político do país.

Os dispositivos que ganharam centralidade nas discussões foram o artigo 14, §3º, inc. V e o artigo 45. No primeiro há a expressa condição de elegibilidade da filiação partidária. Se não é possível no país a existência de candidaturas independentes de partidos, o direito ao mandato conquistado é do partido e não do candidato. A ordem de valores se inverte.

Quanto ao segundo artigo, define que o sistema para as eleições de deputados federais é o proporcional. Em decorrência disso, os votos são distribuídos de acordo com os quocientes partidários, o que cria um vínculo entre o eleito e o partido pelo qual disputou as eleições. (Nicolau, 2004)

Outro efeito importante da tática utilizada na decisão foi a sua abrangência. Como o artigo 55 faz referências apenas aos deputados federais e senadores, qualquer interpretação sua produziria efeitos apenas para os detentores desses mandatos. Como a interpretação passou pela questão da elegibilidade, os efeitos da decisão tinham o potencial de se estender para qualquer detentor de mandato eletivo no país. E foi o que aconteceu.

Como o STF entendeu que o marco temporal de sua decisão era a data em que o TSE respondeu à CTA Nº 1.398/07, os mandados de segurança foram negados, pois tratavam de migrações de deputados realizadas antes dessa data, com uma única exceção, a deputada federal Jusmari Oliveira, que se elegeu pelo PFL e se transferiu para o PR no dia 27 de março de 2007, um dia após a decisão do TSE.

Em sua decisão, a maioria dos ministros afirmou a necessidade de garantir o direito de ampla defesa dos migrantes. Adiantou que casos em que o político deixa o seu partido por ter sido perseguido politicamente ou porque sua legenda alterou suas diretrizes ideológicas deveriam ter garantias de que não perderiam o mandato conquistado. Para tanto, o STF solicitou ao TSE a definição de uma resolução para

firmar um procedimento que garantisse o direito de ampla defesa daqueles que deixassem o partido.

Entre a resposta do TSE à consulta e a decisão do STF sobre os mandados de segurança, diversas outras consultas chegaram ao TSE[67]. Dentre as mais relevantes destaco as de número 1.423, 1.439 e 1.407.

As duas primeiras perguntavam se a transferência para um partido que integrou a mesma coligação pela qual o parlamentar foi eleito daria o mesmo direito ao partido para reivindicar a titularidade da vaga. Ao que o TSE respondeu afirmativamente. Segundo os ministros, coligações são partidos temporários; entretanto, passado o período eleitoral, a coligação se desfaz e cada qual é considerado um só partido isoladamente.

A CTA Nº 1.407 perguntava sobre a extensão da resposta do TSE, se era válida apenas àqueles que foram eleitos pelo sistema proporcional ou se também tinha validade sobre os eleitos pelo sistema majoritário, como o presidente, os senadores, os governadores e os prefeitos. O tribunal demorou mais tempo para responder a essa consulta. Recebida em abril de 2007, só foi respondida em outubro, logo após a decisão do STF que confirmou a posição do TSE.

Numa decisão unânime, e amparada na decisão do STF, os ministros defenderam que, ainda que não fosse possível transportar os argumentos da distribuição das vagas proporcionalmente aos votos recebidos pela legenda partidária, subsistia a tese de que, para se candidatar, qualquer político tinha a obrigação constitucional de estar filiado a um partido político. Se o partido é aquele que autoriza a candidatura, a ele pertence o mandato.

> "É certo que se tem, nas eleições proporcionais, mais um argumento, que é o da distribuição das cadeiras mediante os votos atribuídos à legenda. Mas isso não altera a percepção da Carta, o que se contém na Carta, como a revelar um grande sistema a ser considerado, a partir até mesmo da condição de elegibilidade, que é a filiação partidária" (ministro Marco Aurélio, CTA Nº 1.407).

Poucos dias depois de sua decisão de estender os efeitos da fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário e da decisão do STF em reconhecer a fidelidade partidária, o TSE editou a resolução Nº 22.610/07 estabelecendo os

[67] Exemplo disso são as consultas 1.398, 1.403, 1.407, 1.408, 1.416, 1.439 e 1.440.

critérios que disciplinariam o direito dos partidos sobre os mandatos obtidos e o julgamento daqueles que deixassem os partidos pelos quais se elegeram.

A resolução definiu as seguintes regras:

1) **Justa causa**. São razões justificáveis de mudança de partido: a) incorporação ou fusão do partido, b) criação de novo partido, c) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e d) grave discriminação pessoal;
2) **Prazos**. O partido que perdeu um parlamentar tem 30 dias para requerer a vaga junto à Justiça Eleitoral; somente após esse prazo demais interessados jurídicos ou o Ministério Público Eleitoral podem fazê-lo, num período de mais 30 dias;
3) **Competência**. O TSE tem competência para julgar os casos de migração envolvendo deputados federais, senadores e Presidente da República. Os TREs têm competência para julgar os casos de migração envolvendo deputados estaduais, governadores, vereadores e prefeitos dos seus respectivos Estados;
4) **Direito de defesa**. Aquele que deixar um partido, ou que pretenda deixar, poderá fazer uma declaração prévia de justa causa. Quando o partido, ou outro interessado, questionar a desfiliação de um mandatário, deverá juntar prova documental demonstrando a inexistência de justa causa. Aquele que foi citado pelo recorrente terá cinco dias para se defender junto à Justiça Eleitoral.

É importante entender com detalhes o estabelecimento dessa nova interpretação e os seus efeitos. Primeiro é preciso lembrar que desde 1985 não havia mais a previsão de perda do mandato do eleito que deixasse o seu partido. Desde então, o TSE e o STF tinham firmado o entendimento de que, não havendo norma que proibisse a migração partidária, não seria possível punir os migrantes nem garantir ao partido a vaga obtida nas eleições.

Dois momentos migratórios marcaram o Brasil nas últimas décadas: 1) final da década de 1980 e início dos 90, marcado pela acomodação do sistema político e pela fundação de novos partidos e 2) na década de 1990, notadamente a partir de 1994 – com o início do governo Fernando Henrique – marcada pela necessidade dos governos eleitos montarem suas bases de sustentação.

Nesse segundo momento migratório, a mudança de legenda depois das eleições se tornou característica constante de nosso jogo político-partidário. Movidos pela necessidade de montar suas bases os partidos de apoio ao Executivo estimulavam a migração, e, movimentados por interesses imediatos de suas carreiras, os parlamentares transitavam entre as diversas opções partidárias.

Assim, a migração partidária acabou se transformando em um símbolo da falta de compromisso dos eleitos com seus eleitores e de deficiência de nosso sistema representativo.

Com a chamada "crise do mensalão", no primeiro governo Lula, o Judiciário começou a dar sinais de que estava disposto a alterar seu posicionamento quanto à migração partidária, estabelecendo formas de punição à migração pela via judicial, já que o parlamento não aprovava as leis em tramitação que iam nessa direção.

No início do segundo governo Lula, partidos que não faziam parte da base aliada, e que, portanto viram suas bancadas serem esvaziadas no início do governo, decidiram reivindicar a posse dos cargos conquistados na Justiça.

A estratégia foi bastante eficaz do ponto de vista da defesa de restrições à migração partidária. Em vez de reclamar os cargos com mandados de segurança no STF, o que implicaria uma punição aos migrantes à revelia da inexistência de lei nesse sentido, os partidos buscaram o TSE numa consulta sobre a titularidade do mandato.

Somente após o TSE decidir que, por conta do sistema proporcional e pela obrigatoriedade constitucional de filiação a um partido para o lançamento de candidaturas, o mandato pertence ao partido e não ao eleito, é que os partidos provocaram o STF reclamando o direito que tinham sobre as vagas ocupadas por deputados que deixaram seus partidos.

A partir daí a punição aos migrantes veio na forma de uma estratégia política e jurídica. Após a decisão do STF, o TSE baixou uma resolução estabelecendo os procedimentos para "disciplinar o processo de perda de cargo eletivo". Uma decisão que foi motivada pela conjuntura da Câmara dos Deputados acabou produzindo efeitos para todos os cargos eletivos no país colocando os TREs e o TSE numa posição de grande destaque político.

Ao interpretar o texto constitucional garantindo ao partido a titularidade da vaga obtida nas eleições, o STF e o TSE criaram na prática a regra que pune aquele que migrar de partido. A questão é delicada, mas importante. A rigor, o STF não decidiu que o migrante deve perder o mandato conquistado, mas criou a condição jurídica para tanto. E esse efeito não foi produzido por um descuido dos ministros. Seria ingênuo supor que ao dar nova interpretação para a questão não soubessem que estavam estabelecendo uma regra para punir os migrantes.

A punição ao migrante ficou explícita na resolução Nº 22.610 do TSE quando, no primeiro parágrafo define que:

> "O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do código eleitoral, e na observância do que decidiu o supremo tribunal federal nos mandados de segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, **resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo**, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes: (...)" (RES Nº 22.610/07, grifo nosso).

A resolução não começa falando da titularidade do mandato eletivo, mas do processo de perda do cargo daquele que deixar o partido sem justa causa, definindo, aliás, o que constitui a justa causa.

Mais uma vez estamos diante de uma novidade interpretativa de tal ordem que foi necessária uma norma para que a interpretação pudesse gerar efeitos concretos. Não há qualquer lei, debatida e aprovada pelo parlamento, que defina a perda de cargo eletivo daquele que migrar de partido após eleito. O que há agora é uma interpretação da titularidade do mandato que ensejou uma resolução do TSE definindo a perda do mandato do migrante.

Se retomarmos as palavras de Mendes no julgamento da Adin Nº 1.354/06, que manifestava a necessidade de alterar as regras sobre a fidelidade partidária no Brasil, podemos dizer que os efeitos da nova interpretação do STF foram além da reforma de sua jurisprudência, criaram uma nova regra de grande impacto sobre a competição político-eleitoral – regra essa que estava extinta, por deliberação explícita, desde a EC Nº 25 de 1985.

Não se trata aqui de avaliar os benefícios da fidelidade partidária nos termos que foram colocados, mas de avaliar como foram colocados. O Supremo provocou os partidos sinalizando que recepcionaria a demanda. O principal partido de oposição aceitou a provocação e provocou o TSE, que por sua vez se orientou conforme a sinalização do STF.

Essa decisão representa de maneira mais bem definida a migração do debate parlamentar para as instâncias judiciais. Movimento esse estimulado pelos ministros e, pelo que esse caso revela, aceito e incentivado por partidos que organizam a competição político-partidária.

O impacto da decisão e a reação legislativa

As regras definidas pelo TSE definiam que os partidos interessados poderiam reclamar as vagas dos migrantes num prazo de 30 dias a contar da publicação da resolução – esse prazo expirou em 29 de novembro. Como vimos, o TSE recebe os processos relativos aos cargos federais e os TREs os processos envolvendo os cargos estaduais e municipais.

Uma parcial apresentada pelo TSE no final desse período apresentava os seguintes números em relação aos partidos que tinham ingressado nos TREs, pleiteando o direito sobre as vagas de mandatários que trocaram de partidos:

Tabela 6.4: Parcial dos processos recebidos pelos TREs até 30/11/07 por partido impetrante:

Partido	Processos
PPS	202
DEM (PFL)	179
PMDB	169
PSDB	157
PP	104
PTB	93
PDT	69
PT	48
PR	36
PHS	36
PV	26
PSDC	21
PSC	18
PRP	17
PSL	14
PTC	13
PTN	10
PT do B	10
PMN	05
PCdoB	03
PRTB	03
PSB	01
PCB	01
S/Inf.	529
Total	1.764

Fonte: TSE.
OBS: Alguns processos não identificaram o partido interessado na vaga. Ademais, o TRE-MG informou apenas o volume de processos, não constando nenhuma outra informação.

Os dados parciais do período em que os partidos tinham competência exclusiva para requerer o mandato revelam um total de 1.764 processos, sendo que

em oito Estados ainda não estavam disponíveis os dados, e que, dentre os disponíveis, em 529 não havia informações precisas quanto ao partido impetrante.

Vale registrar que, apesar da regra da fidelidade ter sido promovida por uma ação dos partidos opositores ao governo federal, PSDB, DEM (PFL) e PPS, com o claro objetivo de impedir o fluxo de deputados federais de seus partidos para a base aliada, essa regra lançou ao Judiciário a maioria dos partidos em vários Estados da federação.

Dados mais recentes mostram como os TREs ganharam uma importância política em um período em que não há realização de eleições, ao menos nesse primeiro momento em que as novas regras ainda não tinham produzido seus efeitos. Em tese, em períodos não eleitorais a Justiça Eleitoral se recolhe em trabalhos mais administrativos, ganhando projeção política em raras oportunidades e apenas quando julga ações do período eleitoral anterior que não foram finalizadas.

Com a decisão do TSE e do STF, os TREs acabaram ganhando um peso político excepcional na política interna dos parlamentos estaduais e municipais. O volume de processos por infidelidade partidária que chegaram aos TREs colocaram-nos como atores relevantes na dinâmica cotidiana do jogo político-partidário regional e nacional.

Tabela 6.5: Processos distribuídos nos tribunais regionais eleitorais referentes à fidelidade partidária.

UF	Cargos existentes			Total de cargos[1]	N.ºde processos	% dos cargos em disputa no TRE
	Pref.	Ver.	Dep. Est.			
Norte						
AC	22	204	24	251	09	3,6%
AM	62	592	24	679	326	48,0%
AP	16	151	24	192	47	24,5%
PA	143	1.361	41	1.546	137	8,9%
RO	52	482	24	559	78	14,0%
RR	15	139	24	179	52	29,1%
TO	139	1.257	24	1.421	520	36,6%
Total N.	**449**	**4.186**	**185**	**4.827**	**1.169**	**24,2%**
Nordeste						
AL	102	938	27	1.068	132	12,4%
BA	417	3.868	63	4.349	499	11,5%
CE	184	1.729	46	1.960	553	28,2%
MA	217	1.995	42	2.255	290	12,9%
PB	223	2.033	36	2.293	58	2,5%
PE	184	1.755	49	1.989	249	12,5%
PI	223	2.024	30	2.278	952	41,8%
RN	167	1.527	24	1.719	82	4,8%
SE	75	692	24	792	400	50,5%
Total N.E.	**1.792**	**16.561**	**341**	**18.703**	**3.215**	**17,2%**
Centro-oeste						
DF	00	00	24	25	00	0,0%
GO	246	2.273	41	2.561	209	8,2%
MS	78	721	24	824	91	11,0%
MT	141	1.291	24	1.457	476	32,7%
Total C.O.	**465**	**4.285**	**113**	**4.867**	**776**	**15,9%**
Sul						
PR	399	3.692	54	4.146	1.080	26,0%
RS	496	4.584	55	5.136	142	2,8%
SC	293	2.691	40	3.025	193	6,4%
Total S.	**1.188**	**10.967**	**149**	**12.307**	**1.415**	**11,5%**
Sudeste						
ES	78	742	30	851	240	28,2%
MG	853	7.853	77	8.784	675	7,7%
RJ	92	1.000	70	1.163	220	18,9%
SP	645	6.248	94	6.988	868	12,4%
Total S.E.	**1.668**	**15.843**	**271**	**17.786**	**2.003**	**11,3%**
BR	**5.562**	**51.842**	**1.059**	**58.490**	**8.578**	**14,7%**

Fonte: TSE (www.tse.gov.br). Dados atualizados até 20 de janeiro de 2008.
1) Nesse total foi acrescentado um cargo por Estado para contabilizar o cargo de governador.

Hoje no Brasil temos mais de 58 mil cargos entre vereadores, prefeitos, deputados estaduais e governadores. Toda e qualquer mudança de partido realizada por qualquer um desses mandatários, após 27 de março de 2007 para os cargos proporcionais e 16 de outubro de 2007 para os cargos majoritários, poderá ser

questionada perante os TREs. Caberá a esses tribunais decidir se as mudanças foram realizadas por justa causa ou se o migrante perderá o mandato conquistado nas urnas.

Até 20 de janeiro de 2008, mais de 8.000 processos chegaram aos TREs. Isso significa que 14,7% dos mandatos municipais e estaduais estão sob avaliação dos juízes eleitorais regionais. O Estado com o maior número absoluto de processos é o Paraná, com 1.080 processos distribuídos, representando 26% dos cargos existentes no Estado.

Em termos proporcionais, o Sergipe é o Estado onde há um maior número de cargos sendo processados por possível infidelidade partidária dos mandatários – metade dos 792 cargos estão sendo avaliados pelo TREs[68].

A região Norte tem 24,2% dos cargos disponíveis sendo avaliados pelas justiças eleitorais estaduais, e é a região com o maior número de cargos processados. Logo depois vêm o Nordeste, com 17,2%, e o Centro-Oeste, com 15,9%. Abaixo da média nacional estão as regiões Sul, com 11,5%, e Sudeste, com o menor índice, 11,3%.

Com esses números podemos afirmar que os primeiros movimentos das eleições municipais de 2008 serão marcados pelas decisões judiciais dos tribunais eleitorais regionais. Sem dúvida, irão determinar a força com que cada partido entrará na disputa eleitoral, afinal, grande parte dos cargos processados por infidelidade partidária é de vereadores.

As primeiras notícias de parlamentares que perderam seus mandatos por migrarem para outras legendas vêm do Pará. Até o dia 24 de janeiro de 2008 oito vereadores já tinham perdido seus mandatos. Os partidos que se beneficiaram dessas decisões, garantindo seus direitos sobre as vagas perdidas, foram: PSL, PT (2), PV, PMDB, PMN e PSDB (2). Grande parte desses migrantes tiveram como destino o PMDB, que recebeu cinco vereadores.

O TSE recebe os processos apenas de cargos federais, como deputados federais, senadores e o Presidente da República. Até 20 de janeiro de 2008, o tribunal estava julgando o destino de 12 mandatos. Ademais, o tribunal recebeu

[68] O Estado do Amazonas vem em segundo lugar com 48% e o Estado do Piauí em terceiro, com 41,8%. No Piauí, aliás, até o dia 03 de junho de 2008, perderam o mandato 61 vereadores de 255 processos julgados. Um caso curioso deu-se no município de Pau D'Arco. O vereador Miguel do Nascimento foi eleito pelo PSDB, mas migrou para PC do B. O TRE-PI decidiu que não havia justificativa para a migração e cassou o seu mandato. O suplente desse vereador, entretanto, faleceu em abril desse ano em um acidente de carro. A suplente seguinte, Cármen Portela Santos (PSB-PI), recebeu apenas 1 voto nas eleições municipais de 2004. Sua posse no legislativo municipal gerou um desconforto entre seus pares e abriu um debate na política local.

dois processos de declaração de justa causa dos próprios migrantes. Esse tipo de ação serve como uma defesa prévia do mandatário que troca de partido se justificando antes que seu mandato seja requerido pelo partido pelo qual foi eleito.

Abaixo os dados dos processos que chegaram ao TSE até 20 de janeiro de 2008. Todos são referentes a deputados federais:

Tabela 6.6: Processos distribuídos no Tribunal Superior Eleitoral referentes à fidelidade partidária.

UF do deputado	Partido de origem	Partido de destino
SC	DEM (PFL)	PSDB
PB	DEM (PFL)	PRB
BA	DEM (PFL)	PR
	PDT	PMDB
MA	PDT	PSC
AM	PP	PRB
MS	PPS	PMDB
PB	PR	PDT
PE	PSC	PRB
AM	PSC	PAN
PE	PT	PDT
SP	PTC	PR
Declaração de justa causa		
SC	DEM (PFL)	PSDB
PE	PAN	PRB

Fonte: TSE (www.tse.gov.br)

O DEM (PFL) é o partido que acionou mais vezes o TSE: são três ações para retomar vagas na Câmara dos Deputados. O único processo referente à vaga de senador também foi requerida pelo DEM (PFL), entretanto, o partido desistiu da ação contra o senador Edison Lobão (PMDB-MA), que deixou o partido em outubro de 2007.

O PDT e o PSC buscam no TSE retomar o direito sobre duas vagas. Já o PP, PPS, PR, PT e PTC tentam retomar uma vaga cada. Entre os partidos de destino o PRB, partido do vice-presidente no segundo mandato de Lula, aparece em primeiro lugar com três parlamentares; o PDT, PMDB e o PR em segundo, recebendo dois deputados cada; e PSDB, PAN e PSC recebendo um deputado cada, dentre os que estão sendo julgados pelo TSE por infidelidade.

O impacto da decisão judicial que criou punições à prática da fidelidade partidária é – como podemos avaliar pelos dados – bastante intenso sobre o jogo político-partidário. É provável que nas próximas legislaturas o número de processos na justiça sobre infidelidade caia em decorrência do menor volume de migrações.

Afinal, se comprovada uma tendência de punição, principalmente pelos TREs, a tendência será não mudar de partido para não correr o risco.

A opinião pública por diversas vezes já manifestou repúdio em relação ao que ficou rotulado de "troca-troca" partidário. Os ministros do STF e TSE já há algum tempo também se manifestam contra a prática. Até mesmo os partidos políticos, que parte das vezes acabam se beneficiando, declaram a urgência de fazer uma reforma política no país, incluindo, como pauta principal, leis que impeçam a migração partidária. A orientação liberalizante que marcou o período da redemocratização vinha sendo questionada constantemente por um clamor mais restritivo.

A literatura política não é unânime em condená-la. Na verdade, a literatura não é unânime para escalar a migração como uma prática que provoque efeitos negativos sobre os partidos ou sobre a qualidade da representação política. A rigor, esse é um debate entre aqueles que defendem a necessidade de reformas políticas e aqueles que as consideram desnecessárias.

Do ponto de vista dos que defendem as reformas, e incluem a necessidade de restringir as trocas de legenda por mandatários, está o argumento de que, ao distorcer a representação gerada pelas urnas, os partidos políticos perdem força na medida em que ficam desacreditados perante o eleitorado.

> "Transformada em prática corriqueira e ocorrendo em escala significativa, a troca de legenda tem introduzido um elemento de instabilidade no interior do Legislativo, criado obstáculos à consolidação do sistema partidário, comprometido a representatividade do sistema político e contribuído para acentuar o desgaste dos partidos, como instituição, perante a sociedade" (Melo, 2003: 340).

Dentre os que não consideram urgente uma reforma política no país, e que, portanto, não atribuem à migração partidária um impacto negativo sobre as instituições políticas, está o argumento de que as migrações ocorrem, em sua maioria, dentro de um mesmo campo ideológico, o que não desvirtuaria a representação saída das urnas e a representação que se desenha posteriormente no jogo político. A orientação extremamente liberalizante de nossa competição político-partidária não seria um problema a ser corrigido.

Além do mais, as trocas partidárias não implicariam no aumento das incertezas dentro do parlamento e, muito menos, contribuiriam para a instabilidade na correlação das forças político-partidárias. A razão para isso é que mesmo migrando de um partido para outro, o parlamentar costuma seguir as orientações dos líderes partidários. Assim, do ponto de vista do governo, é possível montar previsões no cenário político com grandes chances de acerto, mesmo que nesse cenário tenhamos alterações nas composições partidárias.

> "A infidelidade partidária na Câmara dos Deputados é menos prejudicial ao sistema representativo do que se estabelece por convenção. Parlamentares leais ou desertores acatam, no plenário, os encaminhamentos de voto do líder e expressam, nas sondagens, idéias compatíveis com a agenda do partido. Os dois grupos cumprem as obrigações assumidas com a sua legenda. Além disso, as mudanças de partido revelam-se consistentes do ponto de vista ideológico. Os migrantes escolhem, dentre as diversas alternativas de filiação, aquela com uma ideologia semelhante à do partido de origem e repetem, no partido de destino, seu ideário e seu modo de votar. Eles trocam de partido, mas, na prática, continuam marcando a mesma posição política. Somente uma pequena minoria transita entre os blocos ideológicos e muda o seu comportamento, desvirtuando a representação da preferência dos seus eleitores. O contexto de multipartidarismo e de contigüidade entre as legendas torna possível que os deputados se movam entre elas e, ao mesmo tempo, conservem a sua identidade" (Roma, 2007: 354).

A literatura política é freqüentemente citada nas decisões judiciais, principalmente nas instâncias superiores. No caso da fidelidade partidária não foi diferente. Os ministros assumiram uma postura em que a troca de legendas por mandatários era um mal em si. Não há uma única passagem, seja na resposta do TSE à consulta, seja na decisão do STF sobre os mandados de segurança, em que a migração é ponderada como algo não prejudicial ao regime democrático.

A única divergência entre os ministros era sobre a postura que ali se desenhava. O dilema era entre estabelecer uma regra ainda que não houvesse definição legal explícita, ou seguir rigorosamente o texto da lei, limitando a atuação

do Judiciário pelo direito positivo. Como já vimos, predominou uma postura mais arrojada.

Em nenhum momento houve um debate sobre as soluções e discussões do tema no Legislativo, a rigor o maior interessado. Os diferentes projetos que tramitam, desde pelo o início da década de 90, propondo uma regulamentação para a mudança de partido, foram ignorados nos votos dos ministros. A questão não é saber se o Legislativo tinha interesse ou não de aprovar uma restrição, nem mesmo se tinha essa capacidade. Antes disso é notar que decisões como essas produzem um impacto bastante significativo sobre o jogo político-partidário, afinal, podemos dizer que o Judiciário avançou sobre um tema bastante caro ao Legislativo.

Quando a fidelidade partidária foi estabelecida pela resolução do TSE, nada menos do que 11 projetos sobre o assunto tramitavam no Congresso Nacional. O mais antigo deles é o PEC Nº 42 de 1995, apresentado pela então deputada federal pelo PMDB-ES, Rita Camata. Desses projetos em tramitação, seis foram apresentados em 1995, um em 1997, três em 1999 e um em 2000.

Isso sem contar outros tantos PECs e projetos de lei que foram arquivados ao longo dessas legislaturas como, por exemplo, os que foram apresentados ao longo da revisão constitucional de 1993. O que comprova a força que a orientação restritiva vinha ganhando dentro do parlamento.

A única iniciativa aprovada pelo Legislativo em relação ao tema foi o projeto de resolução da Câmara, PRC Nº 201/05, que alterou o regimento interno da casa. A medida era uma tentativa de evitar que as mudanças na composição das legendas influenciassem no poder de cada uma delas nas comissões e em sua mesa diretora.

Como regra, o poder de interferir nessas instâncias internas do trabalho legislativo é medido conforme o tamanho da bancada e, quando havia qualquer mudança nas bancadas, esse poder era alterado. Com a medida aprovada, a partir da legislatura iniciada em 2007, o tamanho das bancadas seria fixado em relação ao resultado eleitoral, independendo de qualquer modificação futura. Além do mais, aquele que exercesse qualquer atividade na mesa diretora e mudasse de partido perderia o cargo automaticamente.

Logo após a decisão judicial sobre a fidelidade, foi apresentado no Senado o PEC Nº 23[69], de autoria do senador Marco Maciel (DEM-PE). O projeto sugere alterações nos artigos 17 e 55 da Constituição Federal para declarar a perda do

[69] O PEC foi aprovado pelo Senado em outubro de 2007 e tramita na Câmara dos Deputados sob o número 183. Em janeiro de 2008, o projeto aguardava o parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

mandato do membro do Executivo ou do Legislativo que troque de legenda partidária no exercício do seu mandato, com exceção feita apenas aos casos de extinção, fusão ou incorporação de partido político. O projeto traz os mesmos princípios e procedimentos já definidos pelo TSE e pelo STF. Basicamente, converte a decisão judicial em artigo constitucional.

Esse PEC apresentado no Senado revela que no caso da fidelidade partidária temos um cenário distinto dos casos analisados anteriormente. Até então, a orientação do Judiciário se colocava em oposição à orientação do parlamento. Em geral, o parlamento seguia a orientação liberalizante e o Judiciário decidia por uma orientação mais restritiva. Exceção para o caso da cláusula de barreira, que como vimos, foi uma decisão mais pedagógica do que uma decisão coerente com a tendência do STF e do TSE em matérias eleitorais.

A estratégia refratária se colocava nesse contexto. Quando o parlamento tinha sua orientação invertida pelo Judiciário, adotava essa estratégia para recolocar suas preferências majoritárias, reformando a decisão judicial através da aprovação de uma nova legislação, geralmente por emendas constitucionais.

A questão da fidelidade partidária não seguiu o mesmo caminho. A tendência mais restritiva do parlamento, que surgiu dentro do parlamento já na década de 90, mostrava a forte crítica à opção de não punir os migrantes. Mas, apesar de sua ressonância na opinião pública, essa tendência não encontrou fluência dentro do parlamento. Isso porque, apesar dos partidos serem críticos da prática, acabavam se beneficiando dela quando tinham a tarefa de formar o governo.

Parece-nos, então, que quando a questão chega ao Judiciário pelo principal partido de oposição do momento, o DEM (PFL), o sinal emitido era o de que, se a orientação não se firmou pela via parlamentar, a estratégia seria usar da disposição do Judiciário para corrigir as regras da competição político-partidária, para colocar em vigência a orientação restritiva.

A estratégia política foi a de delegação. Se a orientação não é aprovada pelo Legislativo, delegou-se ao Judiciário a tarefa de colocá-la de vigência. E como já havia sinalizado, o Judiciário aceitou a missão.

O PEC no Senado, ao tentar converter *ipsis litteris* a decisão do TSE e a do STF em termos constitucionais, revela a sintonia entre a posição dos ministros e a orientação que tentava se firmar no Legislativo.

Além dos projetos de emenda à Constituição, três projetos de lei complementar foram apresentados na Câmara. Um deles, o PLC Nº 35,

apresentado pelo deputado Luciano Castro (PR-RR), foi aprovado em agosto de 2007, antes da decisão do STF de confirmar a medida da fidelidade partidária. Esse projeto é o único em que podemos perceber algum elemento refratário.

No projeto aprovado há algumas situações que não seriam atingidas pela regra da fidelidade: 1) quando o partido descumprir o programa ou estatuto, 2) por perseguição política, 3) para a fundação de um novo partido e 4) no período de 30 dias antes do término do prazo de filiação para a próxima eleição.

A novidade desse projeto é uma "moratória" de 30 dias antes do término dos registros eleitorais. Nesse tempo as transferências partidárias poderiam ocorrer sem a aplicação de nenhuma sanção. Esse artigo, já aprovado pelo plenário da Câmara, é simbólico da lógica que motiva os mandatários nas mudanças de partidos, qual seja, o cálculo de vantagens para a própria carreira (Desposato, 2006), que segue o calendário eleitoral (Diniz, 2000)[70].

Outro destaque para o projeto aprovado é o que consta em seu último artigo. Propondo alterações no Código Eleitoral, o projeto trata especificamente do procedimento da consulta ao TSE. A intenção é definir que as respostas do TSE a esse tipo de instrumento não poderão produzir efeitos retroativos. Uma clara medida de proteção do legislador frente ao avanço do TSE, que se deu nos últimos anos, principalmente, pela via das consultas.

Conclusão

Nesse caso, como no caso da verticalização, temos o TSE interpretando o texto constitucional através de uma consulta, alterando profundamente a prática do jogo político. Ademais, quando o STF foi provocado, adotou a mesma interpretação das normas constitucionais feitas pelo TSE.

O que defendemos aqui é que, não fosse o modelo de governança eleitoral adotado pelo país, o TSE não avançaria sobre o texto constitucional através de um instrumento tão precário juridicamente quanto a consulta e a sintonia da interpretação com o STF não estaria tão ajustada.

E, como já dito em outras passagens, esse caso é emblemático para afirmarmos que o TSE é de fato um organismo do STF em matéria eleitoral. Além

[70] Se aprovado, esse projeto pode ainda ser questionado no STF. Afinal, se o Supremo entendeu que a titularidade do mandato é do partido, esse período de 30 dias estaria criando uma exceção que, a rigor, fere esse entendimento. A situação seria bastante interessante, afinal teríamos o confronto entre uma lei complementar ao texto constitucional, e uma interpretação do Supremo em sentido distinto.

de poder avançar sobre o texto constitucional, suas prerrogativas na governança eleitoral lhe permitiram incorporar as interpretações judiciais nas resoluções que edita sobre o jogo político-partidário. Dessa forma, além de *rule adjudicator*, *rule applicator*, atuou, mais uma vez, como *rule maker*.

Ao longo da análise dos casos estudados aqui, trouxemos duas possíveis abordagens para avaliarmos o porquê dessa judicialização da competição político-partidária no Brasil.

A primeira seria a hipótese de que o avanço do Judiciário refletia certa inoperância do Legislativo devido à sua dificuldade em definir e aprovar uma agenda própria, convivendo com uma legislação frágil, dúbia e instável para regular a competição político-partidária. O que permitiria ao Judiciário se posicionar dentro desses vácuos deixados pela legislação.

Outra hipótese era a de que o Judiciário avançava independentemente dessas possíveis deficiências das normas. Tanto o TSE como o STF, apresentariam certo voluntarismo para identificar e corrigir, através de interpretações inovadoras, possíveis vícios da competição político-partidária.

Nos casos analisados anteriormente – verticalização, número de vereadores, cláusula de barreira e fundo partidário – tentamos mostrar que a segunda hipótese apresentava muito mais força explicativa para a judicialização da competição política do que a primeira.

Acreditamos que a força da segunda hipótese está presente no caso da fidelidade partidária, porém, de todos os outros analisados, esse caso é que com mais força traz, também, o segundo elemento explicativo.

Como mostramos, o Supremo e o TSE provocaram os partidos para a questão da fidelidade chegasse até suas mãos. Não podemos, porém, descartar que o debate sobre a fidelidade há muito estava no parlamento, com apoio considerável de uma maioria política que, no entanto, não era convertido em lei.

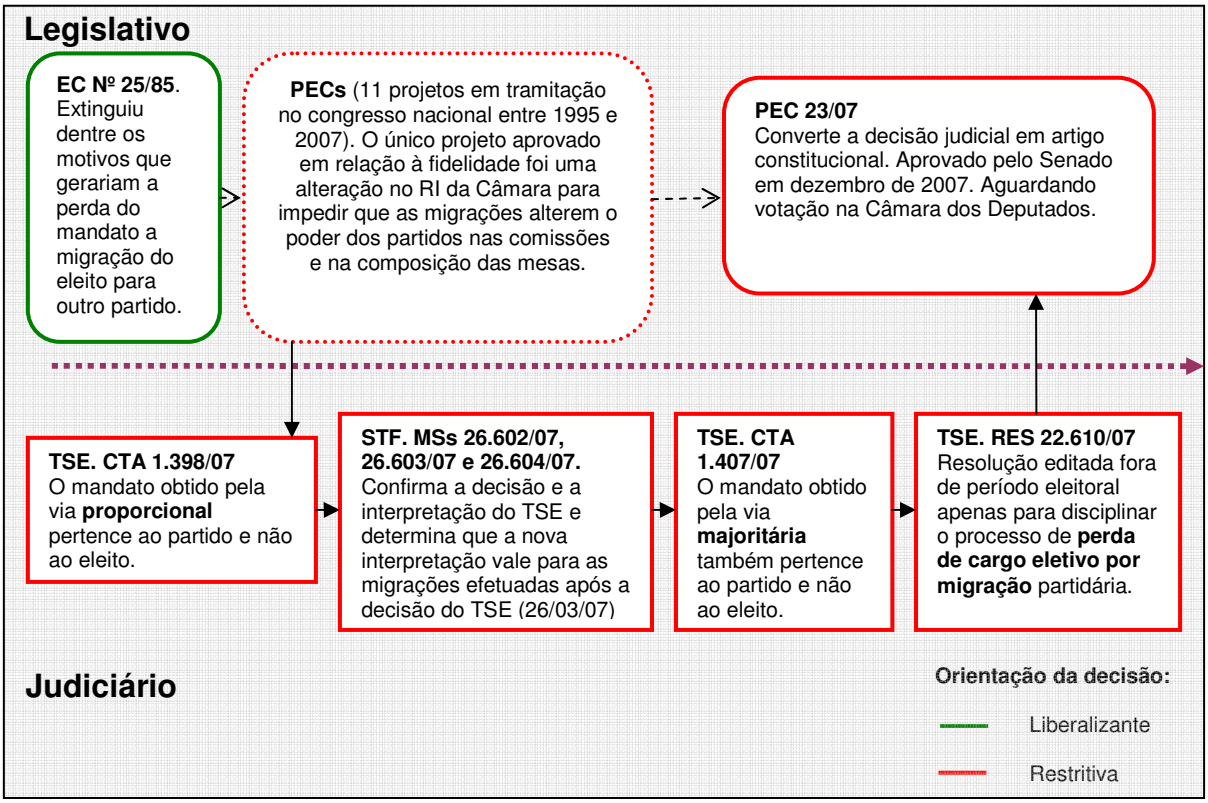
Esse caso pode representar a dificuldade do parlamento em formar e aprovar uma agenda política para tratar de temas que interessam, mais do que a qualquer outro, ao próprio Legislativo.

Dessa maneira, avaliamos que a questão da fidelidade partidária representa a confluência dessas duas hipóteses levantadas para analisarmos a judicialização da competição político-partidária. De um lado, o Legislativo que, ao não enfrentar um tema caro para seu funcionamento, delega a responsabilidade ao Judiciário. De outro, o STF e o TSE que, ao adotarem uma estratégia mais arrojada em suas

interpretações, sinalizam sua disposição em abrigar demandas próprias da competição político-partidária.

O quadro abaixo visa mostrar a relação entre o Legislativo e o Judiciário acompanhando o fluxo das decisões, para, assim, visualizarmos as orientações políticas envolvidas nesse processo.

Quadro 6.1: Evolução resumida da legislação e das decisões judiciais sobre as regras do fundo partidário.



A EC Nº 25/85 alterou a Constituição de 1967 e extinguiu dentre os motivos para a cassação de mandato a migração partidária. Essa emenda veio na esteira da abertura política e da liberalização da competição político-partidária.

A Constituição de 1988, marco nesse processo, adotou a orientação de não punir a migração partidária, pois nela havia um claro estímulo para multipartidarismo e para a autonomia destes.

Essa orientação mais liberalizante da Constituinte, porém, foi criticada já nos primeiros anos da competição político-partidária, pois se entendeu que distorcia o poder dos partidos. O poder conferido a cada partido pelo resultado das urnas sofria alterações dado o alto índice de migração dos eleitos. Em média, quase

30% dos deputados federais eleitos entre 1982 e 2006 deixaram os partidos pelos quais se elegeram e ingressaram em outros partidos.

Esse cenário estimulou diversos projetos no Senado e na Câmara com uma orientação mais restritiva sobre a migração partidária. Quase não havia parlamentares que se manifestassem contrários à criação de barreiras para esse intenso fluxo migratório. Esse fenômeno, porém, acabou auxiliando os governos do momento na composição de suas bases parlamentares. Daí os projetos quase sempre acabarem arquivados. Não havia incentivo do Executivo para que essa agenda fosse aprovada no Legislativo.

Em um determinado momento analisando questão diversa, a Adin da cláusula de desempenho, o Supremo acabou se posicionando em relação à matéria e provocou o Legislativo dando sinais de que acolheria a tese de que o mandato pertenceria ao partido, o que abriria a possibilidade de perda do mandato do migrante.

Provocado, um dos principais partidos da oposição do momento, o DEM (PFL), provocou o TSE com uma consulta em que a tese foi confirmada. Já que a orientação mais restritiva desenhada no Legislativo não conseguia se firmar, delegou-se ao TSE a tarefa de colocá-la em vigência. Aliás, essa orientação era habitualmente seguida pelo TSE e pelo STF em questões envolvendo a competição política.

A partir da orientação do TSE, o STF foi provocado para garantir aos partidos as vagas perdidas. O STF não garantiu a devolução das vagas aos partidos nem declarou a perda do mandato dos migrantes, entretanto apoiou a orientação mais restritiva e definiu que a regra valeria a contar da data da decisão do TSE.

A orientação restritiva firmou-se a partir daí. O TSE afirmou que a regra também valeria para as vagas obtidas pelo sistema majoritário e publicou uma resolução definindo os procedimentos para a declaração da perda do mandato daquele que migrassem depois de firmada a orientação mais restritiva.

Provando que a orientação restritiva firmou-se pela combinação da disposição do Judiciário em tratar do tema com a delegação do Legislativo, o Senado apresentou um PEC em que praticamente converte-se a decisão judicial em norma constitucional. E esse é o projeto em tramitação no Congresso Nacional mais adiantado: no início de 2008 já tinha sido aprovado pelo Senado e aguardava o parecer da CCJ na Câmara.

Não se trata de avaliar a conveniência ou não da fidelidade partidária nos termos em que foi colocada, e como vimos não há consenso na literatura sobre o

assunto. O problema, a nosso ver, é que a medida não representou um avanço do tema no debate parlamentar, mas um avanço maior do Judiciário nos temas da competição política. Fundou-se, nessa decisão, a estratégia de delegação legislativa ao Judiciário com eficácia.

Não foi possível confirmar uma orientação sólida do Judiciário sobre o jogo competitivo, mas podemos afirmar, pela trajetória de decisões que analisamos aqui, que há uma sólida disposição da cúpula do Judiciário em tratar dos temas que organizam essa competição. Ainda mais com a força que o modelo de governança eleitoral que adotamos confere ao Judiciário. E, se os partidos entenderem que a delegação ao Judiciário em temas controversos é um caminho viável e eficaz, poderíamos assistir a uma intensificação da judicialização da competição política, afinal, ela já está dada.

CONCLUSÃO

"O tribunal da soberania popular é o TSE, é o que mais zela por ela"
(Carlos Ayres Britto, ministro do STF e presidente do TSE desde maio de 2008, em entrevista para O Estado de S. Paulo em 07 de abril de 2008).

A frase acima é reveladora da orientação do TSE em suas decisões. Não se trata de interpretar as normas para sanar litígios ou dúvidas sobre sua aplicação. Trata-se de fazer valer a soberania popular. E, se o TSE é, na visão do ministro, "*o que mais zela*" por esse princípio, podemos concluir que o Executivo e o Legislativo prezam menos por ele. A representação clássica da soberania popular no parlamento é deslocada para instâncias judiciais onde, apesar disso, falta o princípio essencial para essa representação: mandatos recebidos mediante eleições.

O que podemos entender por essa defesa da soberania popular no TSE e o que permitiu que o tribunal assumisse com força essa prerrogativa? Essas são algumas das questões que pretendemos responder nesta conclusão.

O trabalho partiu do pressuposto de que a judicialização da competição político-partidária foi fato em nossas últimas eleições, ao menos desde 2002. Os estudos de caso investigados foram selecionados a partir desse pressuposto: verticalização das coligações, definição do número de vereadores,

inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, redefinição da distribuição do fundo partidário e a introdução da fidelidade partidária.

Através desses casos e partindo do pressuposto da judicialização, buscamos respostas para três questões: 1) o que a tornou possível, 2) por que ocorreu e 3) o que a orientou.

Em primeiro lugar, vimos que o nosso modelo de governança combina alguns elementos que tornaram possível a judicialização da competição política: concentração das atividades da governança em um único Organismo Eleitoral (OE), exclusão do Legislativo na indicação e seleção dos membros do OE, "regra da interseção" com o Judiciário, principalmente com a Corte Constitucional, e elevação da governança eleitoral ao nível do controle constitucional.

Esses elementos, somados, ao mesmo tempo em que afastaram os interesses político-partidários da governança eleitoral, transformaram o TSE em um organismo do STF em matéria eleitoral, o que lhe conferiu maior força institucional permitindo até que interpretações sobre o jogo competitivo passassem pelas normas constitucionais.

Pois vejamos, nos casos de cláusula de desempenho, fundo partidário e número de vereadores, o STF, interpretando as normas constitucionais, alterou as regras do jogo competitivo, *ampliando os efeitos de suas decisões pelas decisões do TSE*. No caso do número de vereadores, a decisão do STF em caso concreto gerou efeitos para todos os municípios a partir de uma resolução do TSE. Já a decisão sobre a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho foi inspiradora para que o TSE reduzisse ainda mais o poder das maiores legendas, reduzindo os seus repasses do fundo partidário.

Seguindo caminho inverso, nos casos da verticalização das coligações e da fidelidade partidária, o TSE, em resposta a consultas, promoveu interpretações originais do texto constitucional que, contestadas no STF, foram mantidas pela Corte Constitucional. Aliás, no caso da fidelidade partidária, foi exatamente a interpretação do TSE sobre o texto constitucional que conduziu o voto majoritário no STF.

Dado esse perfil institucional, partimos para a investigação de nossos outros dois problemas: o porquê da judicialização da competição político-partidária e qual teria sido sua orientação, se é que ela existiu.

Para avançarmos nesses problemas, retomaremos as linhas gerais de cada um dos casos analisados por este trabalho.

No caso da verticalização, o PDT, aparentemente para solucionar um problema interno, consultou o TSE sobre a necessidade de congruência entre as alianças formadas em âmbito nacional e as alianças estaduais. Até aquele momento não havia casamento entre esses dois planos de disputa. O que gerava uma situação em que um partido era aliado na disputa presidencial, mas adversário estadual em uma disputa para governador.

A lógica da competição político-partidária estava vinculada às distintas acomodações das forças políticas regionais. Tudo feito dentro dos limites que o próprio TSE vinha aceitando nas eleições realizadas até então. Em 2002, porém, alterou o entendimento pela percepção de que a prática da incongruência nas alianças impedia a formação de partidos nacionais fortes.

Na publicação da resolução que organizou as eleições de 2002, o TSE incluiu a proibição a partir da interpretação que usou na resposta à consulta.

Em todos os projetos apresentados no parlamento, o tema não vinha sendo tratado. Sobre as coligações, os projetos de maior fôlego eram os que defendiam a proibição de coligações nas eleições proporcionais. Nada sobre a necessidade de vinculação entre as alianças no plano federativo.

O TSE se manifestou pela provocação de um partido político. Entretanto, não há elementos para afirmarmos que a Justiça Eleitoral se manifestou diante de um tema que o parlamento não tivera condições de colocar em pauta e aprovar. O tema sequer estava em debate.

Provocado, o STF decidiu que respostas do TSE não eram passíveis de controle constitucional, afinal não eram normas, apesar de essa decisão ter claramente inserido regra nova na competição político-partidária.

Como efeito, o Legislativo lançou mão de uma estratégia refratária, que acabou por introduzir no texto constitucional a rejeição à interpretação dada pelo TSE e confirmada pelo STF. Reformou a decisão judicial por emenda constitucional.

No caso da definição do número de vereadores, a provocação veio do Ministério Público do Estado de São Paulo e começou pelo STF.

A Constituição de 1988, seguindo sua orientação liberalizante para o desenho político institucional, elevou os municípios a entes federados e facilitou a sua fundação, fusão ou fragmentação. Diante da proliferação de municípios após 1988, veio uma necessidade fiscal para controlar os gastos com municípios claramente incapazes de arcar com suas próprias despesas.

Nessa esteira veio a questão da definição do número de vereadores. Como a decisão relativa ao tamanho dos Legislativos locais estava ao alcance apenas da autonomia local, surgiram projetos no Legislativo nacional para controlar essa autonomia e restringir o aumento exagerado dos gastos municipais com pessoal.

Vários projetos legislativos foram aprovados nesse sentido; o mais emblemático veio com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu tetos para esses gastos e os vinculou às receitas obtidas pela administração pública. Nenhum projeto alterou a Constituição quanto aos limites do número de vereadores das Câmaras municipais. Permaneceram as quatro faixas classificatórias definidas pelo constituinte. Mas, se o objetivo dessas propostas era atacar o problema fiscal, o legislador pode ter sinalizado que os outros projetos aprovados seriam suficientes.

Entretanto, em 2004, ano de eleições municipais, o STF decidiu julgar uma Adin que havia ingressado na Corte em 1995. Nela o Ministério Público argumentava que a definição do número de vereadores do município de Mira Estrela-SP colidia com a Constituição Federal, ainda que estivesse dentro das faixas classificatórias do texto constitucional.

Depois de quase nove anos, os ministros decidiram que, além das faixas classificatórias, a Constituição exigia que a definição do número de vereadores deveria ser proporcional à população de cada município. E para que não restassem dúvidas em relação a essa proporcionalidade, os ministros criaram 36 faixas classificatórias, determinando o número exato de vereadores dentro de cada faixa populacional. Se a Constituição se orientava por um princípio liberalizante, o Supremo decidiu orientado por uma opção restritiva.

Como a decisão do STF não tinha força normativa para ser aplicada imediatamente a todos os municípios, o TSE incorporou as regras definidas pelo Supremo à resolução que publicou para organizar as eleições municipais de 2004.

Às vésperas das eleições, mais de 8.000 vagas de vereadores deixaram de existir, dentre as mais de 60 mil que existiam. Mais uma vez, a interpretação judicial foi incorporada em uma resolução do TSE, produzindo regras completamente diferentes das vigentes até então. Desde a entrada em vigor desse entendimento, o parlamento vem tentando restabelecer a orientação liberalizante através de uma emenda constitucional.

A cláusula de desempenho pode ser entendida como a medida mais restritiva adotada pelo parlamento no que se refere à competição político-partidária desde a aprovação da nova Constituição.

Aprovada em 1995, com a lei orgânica dos partidos, a norma previa um período de transição até que, para a legislatura que se iniciaria em 2007, apenas os partidos que atingissem um desempenho mínimo nas eleições teriam acesso aos principais recursos políticos e econômicos. O fundo partidário e a distribuição do tempo para a propaganda partidária gratuita seriam quase que exclusividade desses partidos. Já os cargos nas mesas diretoras e nas comissões parlamentares, ficariam vedados aos partidos que não atingissem um patamar mínimo de votos nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Já em 1995 alguns partidos ingressaram com Adins no STF para que a lei fosse declarada inconstitucional. Coerente com sua tendência restritiva, o Supremo sinalizou na análise preliminar que a lei não confrontava com a Constituição. Ao contrário, alguns ministros do Supremo viram a norma com simpatia, entendiam que fora aprovada para conter a ampla fragmentação do sistema partidário no parlamento, e que traduzia opção política majoritária.

A decisão final sobre sua (in) constitucionalidade, porém, só veio no final de 2006, às vésperas do encerramento de seu período de transição. Invertendo a sua tendência, o Supremo decidiu que a norma feria o princípio constitucional do multipartidarismo, condenando à morte os pequenos partidos. E, mudando sua orientação restritiva para uma mais liberalizante, permitiu que os pequenos partidos preservassem suas prerrogativas.

Assim que a decisão foi tomada, o TSE publicou uma resolução definindo as novas regras para a distribuição do fundo partidário. Com a inconstitucionalidade de parte da lei orgânica dos partidos, a distribuição carecia de nova norma e, adiantando-se em relação ao parlamento, o TSE as definiu.

Nessa resolução há uma inversão completa da lógica vigente até então. Se a Constituinte tinha sido extremamente liberalizante, a decisão do TSE foi ainda mais. Os partidos mais votados continuaram a receber a maior fatia do fundo, porém, receberiam muito menos do que vinham recebendo. Os partidos menores, incluindo os que sequer tinham conquistado o direito a uma cadeira na Câmara, teriam um aumento significativo nos repasses, chegando a receber 1.042% a mais do que recebiam pela antiga regra.

Combinando as duas decisões, declaração da inconstitucionalidade da cláusula e redefinição da distribuição do fundo, podemos entender melhor o porquê dessa guinada na orientação restritiva que as Cortes vinham seguindo.

A decisão foi mais pedagógica do que defensora de uma maior liberalização em nossa competição político-partidária, já tão liberalizada. O recado foi dado aos

grandes partidos, principalmente a DEM, PSDB, PT e PMDB. Como as decisões restritivas tinham vindo com um tom moralizante das relações políticas, como nacionalizar os partidos para libertá-los das miudezas regionais e impor limites para a definição do número de vereadores para impor probidade na administração pública, os ministros entenderam que a manutenção da orientação restritiva poderia produzir um efeito contrário.

O contexto da decisão é posterior à "crise do mensalão", e não poderíamos deixar de afirmar que o Supremo avaliou a responsabilidade dos grandes partidos para que a prática tivesse se estabelecido no país. A lógica que identificamos no capítulo sobre a cláusula de desempenho é que, se os grandes partidos produziram uma competição político-partidária viciada por ilicitudes, restringir o acesso dos pequenos partidos às estruturas de poder poderia perpetuar esses vícios.

O acesso ao poder pelos pequenos partidos pode limitar a força dos grandes partidos e gerar mais canais de controle e de denúncia sobre os partidos que gerenciam a maior parte dos recursos políticos e econômicos.

Assim, a orientação restritiva deu espaço para uma orientação mais liberalizante no momento em que os ministros do TSE e do STF diagnosticaram a competição político-partidária e decidiram oferecer um remédio distinto. Se as duas primeiras decisões, verticalização e número de vereadores, indicavam um projeto coerente por parte das Cortes, essas duas últimas decisões nos revelam que a coerência à orientação restritiva não era o ponto central do avanço do Judiciário sobre o jogo competitivo.

A última decisão analisada está nesse mesmo contexto. A fidelidade partidária deixou de fazer parte dos motivos que geram a cassação do mandato em 1985, com a EC Nº 25. Desde então, em média 30% dos deputados federais eleitos mudam de partido ao longo da legislatura, alterando a relação de poderes entre os partidos.

O parlamento vem discutindo o tema há várias legislaturas e inúmeros projetos já foram apresentados, mas nenhum deles teve fôlego suficiente para ser aprovado.

A formação de maiorias políticas em torno da questão vê-se mais dificultada, pois os governos do momento se aproveitam da prática para formar suas bases de sustentação. Forma-se um ciclo que se auto-reforça, os eleitos vêem poucas punições à prática e os governos vêem a necessidade de montar uma base estável para aprovar sua agenda.

Como a enorme maioria dos eleitos foi beneficiada pelos votos da legenda pela qual lançaram suas candidaturas, ganhou força a tese de que os mandatos pertenceriam aos partidos e não aos eleitos. O Supremo e o TSE foram provocados algumas vezes sobre a possibilidade de cassação dos mandatos dos migrantes. Nenhuma delas prosperava pelo entendimento de que a EC Nº 25/85 tinha eliminado essa possibilidade.

A partir de 2006, porém, o Supremo começa a emitir sinais de que essa tese poderia ser reformada, e que as punições aos migrantes poderiam vir pela via judicial. No julgamento da Adin sobre a cláusula de desempenho, os ministros iniciaram um debate sobre a migração partidária que, a rigor, não tinha vínculos jurídicos com a questão em debate.

Os ministros acabaram sinalizando que estavam dispostos a aceitar a tese de que os mandatos pertenceriam aos partidos e que, em decorrência disso, os migrantes estavam sujeitos a perder os mandatos obtidos.

Poucos meses depois dessa manifestação, o DEM, principal partido de oposição do momento, ingressou com uma consulta no TSE exatamente sobre a titularidade do mandato. O TSE confirmou a tese e os migrantes de todos os cargos, obtidos pela via proporcional ou majoritária, passaram a correr o risco de terem seus mandatos cancelados caso não provassem na Justiça Eleitoral que a mudança de legenda foi justificada.

Nessa decisão, STF e TSE retornaram à orientação restritiva. Através de uma interpretação do texto constitucional, realizada por meio de uma consulta, publicou-se uma resolução definindo os procedimentos para a declaração da perda do mandato do migrante. A fidelidade partidária foi estabelecida pelo simples entendimento de que não seria de fato uma cassação ao mandato, mas uma restituição do direito que os partidos têm sobre os mandatos obtidos. Na prática, porém, os resultados são os mesmos. Os migrantes podem perder os mandatos conquistados após uma análise pela Justiça Eleitoral das razões que os motivaram a deixar os partidos que os elegeram.

O tema da fidelidade partidária inaugurou uma nova prática na judicialização da competição político-partidária. Aqui tivemos a confluência da disposição do Judiciário em tratar das regras do jogo competitivo como uma delegação do parlamento para que o Judiciário tratasse de um tema de difícil fluência no debate e na agenda parlamentar.

É fato que o ambiente da competição político-partidária desde a redemocratização produziu na opinião pública e em parte da literatura a convicção

de que reformas eram necessárias e urgentes. A liberalização ocorrida com a redemocratização teria produzido regras ultraconsociativas (Couto, 1997), dificultando a formação de governos estáveis e eficientes para a implementação de uma agenda de governo.

Tem-se debatido a reforma política desde o término da Constituição de 1988 e pouco foi aprovado de mudanças substantivas na competição político-partidária. Desses longos anos de debate sem profundas transformações nas regras do jogo veio a conclusão de que ou o Legislativo era inoperante, ou não havia disposição concreta para realizar as mudanças que ele próprio debatia.

Nesse cenário, emergem um TSE e um STF dispostos a aprovar mudanças substanciais. Se há inoperância no Legislativo, a presença de um agente externo poderia contribuir para tirá-lo da inércia. Se não há disposição concreta no plano político, que o Judiciário realizasse as mudanças necessárias para corrigir as deficiências do jogo político. Deficiências essas muitas vezes identificadas pelo próprio Judiciário.

Assim, a partir de 2002, os ministros do TSE e do STF assumiram o papel de protagonistas das reformas políticas valendo-se de uma posição capaz de alterar até mesmo as regras constitucionais.

Segundo Ferejohn (2002) há duas causas gerais que acabam gerando a judicialização da política: a primeira ele chama de "hipótese da fragmentação", e a segunda, de "hipótese dos direitos". A primeira ele define dessa maneira:

> "(...) é um crescimento da fragmentação do poder das instituições políticas (Executivo e Legislativo), o que limita suas capacidades para legislar, ou para serem o espaço onde a política é efetivamente formulada (...) Quando os poderes políticos não podem agir, a resolução dos conflitos tende a migrar para instituições onde soluções podem ser oferecidas; cortes judiciais podem oferecer um espaço adequado para isso. A hipótese de fragmentação implica que as cortes têm mais liberdade para agir quando os poderes políticos são muito fragmentados para formar e aprovar decisões efetivamente" (Ferejohn, 2002: 55, tradução livre do autor).

Nessa primeira hipótese, temos que a judicialização seria um efeito de certa ineficácia dos poderes políticos para oferecem soluções a determinados conflitos ou demandas. Por sua fragmentação, algumas soluções políticas seriam ou mais

demoradas ou impossíveis de serem tomadas, o que levaria o debate para as instâncias judiciais para que ali encontrassem soluções.

Dos casos que analisamos, entendemos que apenas a questão da fidelidade partidária poderia ser entendida segundo essa hipótese. A questão se colocou como um problema nos debates políticos e na opinião pública, mas não encontrou solução no plano parlamentar. Seja porque não havia firme interesse do Executivo, seja porque os partidos que hoje sairiam prejudicados pela prática sabiam que poderiam ser os beneficiados de amanhã.

Dessa maneira, quando um dos principais partidos que organizam a competição político-partidária decidiu atacar a questão, ele migrou para o Judiciário, pois era conhecedor das barreiras oferecidas caso optasse pelas vias políticas tradicionais, ou seja, pela disputa no Legislativo.

Nessa linha, poderíamos resgatar a hipótese de Sadek (1995), que coloca na instabilidade das leis eleitorais e nas dubiedades deixadas pelo legislador os motivos para um avanço do Judiciário sobre as regras do jogo competitivo. Entretanto, vale lembrar que: 1) nos outros quatro casos analisados não podemos afirmar que havia entendimentos dúbios ou instabilidade nas decisões legislativas e 2) a opção por tratar da questão da fidelidade partidária no Judiciário não foi unilateral, houve um importante estímulo do próprio Judiciário para que a questão fosse ali decidida, como visto no capítulo sobre a fidelidade partidária.

Assim, com exceção da questão da fidelidade partidária, para os casos analisados aqui, descartamos a hipótese de que o Judiciário avançaria sobre as regras do jogo competitivo na medida em que os atores políticos não ofereceriam soluções claras e estáveis para seus conflitos.

A hipótese da fragmentação enfrenta algumas dificuldades para elucidar a judicialização da competição político-partidária. Pois vejamos: 1) no caso da verticalização, não havia qualquer indício de que o padrão das coligações estaduais e nacionais fosse um problema a ser enfrentado, 2) na questão do número de vereadores, o problema identificado era fiscal e, para ele, o parlamento ofereceu soluções e 3) na questão da cláusula de desempenho e da distribuição do fundo partidário, o parlamento aprovou uma lei e criou uma regra de transição que orientou o jogo competitivo por mais de dez anos.

Assim, respondendo à questão do porquê da judicialização da competição político-partidária, podemos concluir que ela se deu mais pelo voluntarismo do Judiciário, favorecido pela força institucional conferida pelo modelo de governança

eleitoral que adotamos, do que por uma possível deficiência do Legislativo em tratar do tema.

A segunda hipótese da judicialização colocada por Ferejohn (2002) é definida assim:

> "A segunda causa é mais nebulosa, mas talvez mais importante. É o entendimento de que às Cortes (pelo menos para certas Cortes) deve ser confiada a tarefa de proteger uma larga escala de importantes valores contra potenciais abusos políticos" (Ferejohn, 2002: 55, tradução livre do autor).

Essa hipótese remonta à tradição madisoniana de que cabe ao Judiciário a prerrogativa antimajoritária para defender, principalmente, valores liberais, como os direitos civis, as liberdades individuais e a propriedade privada. É preciso, porém, admitir que essa tarefa de guardião de valores, a princípio restrita aos valores liberais, pode avançar sobre outros princípios, a depender do contexto político, social ou econômico. Daí o autor chamar a sua "hipótese de direitos" de nebulosa.

Diante de tudo o que foi exposto, o melhor caminho para entendermos o que orientou as decisões analisadas aqui pode estar próximo dessa hipótese.

Foi dito que havia uma tendência de que as decisões judiciais sobre as regras competitivas fossem firmadas por uma orientação mais restritiva do que a opção liberalizante adotada pelo parlamento na Constituinte. Quando a orientação do parlamento foi mais restritiva, porém, as decisões do STF e do TSE foram mais liberalizantes, como no caso da declaração da inconstitucionalidade da cláusula de desempenho e da resolução que redefiniu a distribuição dos recursos do fundo partidário.

Dessa maneira, a orientação do Judiciário não foi coerente *nesses termos*. Logo depois da decisão liberalizante, retornou à tendência mais restritiva, com a decisão sobre a fidelidade partidária. E, como vimos, não podemos afirmar que essa mudança de orientação foi por alterações nas composições das Cortes.

Assim, a hipótese de que a judicialização do jogo competitivo se deu pela disposição do Judiciário em aplicar um projeto reformista próprio não encontraria bases sólidas dado que, dos cinco casos analisados, as Cortes não seguiram uma orientação coerente. Num período de pouco mais de cinco anos, de 2002 a 2007, a

orientação começou restritiva em duas decisões, passou a ser liberalizante para outras duas e voltou a ser restritiva.

Se não foi possível identificar um projeto reformista próprio que orientasse as decisões das Cortes, como poderíamos entender os objetivos de sua disposição para avançar sobre o jogo competitivo?

O elemento que entendemos poder nos ajudar é o conceito de "civismo". Não seria exatamente a "hipótese de direitos" de Ferejohn (2002), mas algo próximo de uma "hipótese de princípios".

O conceito de "civismo" vem aqui inspirado pelo trabalho de Araújo (2002), que confronta esse princípio com o conceito de "plebeísmo". O primeiro deve ser entendido como um ideal de excelência na participação política que carrega a exigência de uma excelência moral e ética para a defesa do interesse público.

O segundo pressupõe a ampliação da participação política ao *demos*, o que geraria a necessidade de representação da vontade popular através da especialização e profissionalização da atividade política.

Do "civismo" temos o princípio de uma cidadania que preza o bem público acima do interesse particular. Do "plebeísmo" temos a representação política que preza pela vontade majoritária. Colocar esses princípios em confronto é, na verdade, identificar os pontos de tensão entre os ideais republicanos e democráticos.

> "(...) a *República* e a *Democracia* são arranjos institucionais estáveis: na primeira, a combinação tem como elemento predominante ou dinâmico o civismo, e na segunda o elemento dinâmico é o plebeísmo" (Araújo, 2002: 40).

Pelos ideais democráticos, as relações políticas são impulsionadas pelo "plebeísmo". É a garantia de uma soberania da vontade popular através de um sistema de representação amplo, especializado e profissionalizado, princípios esses materializados em partidos políticos. Pelos ideais republicanos, as relações políticas se materializariam na cidadania, e não na representação partidária. Ou melhor, sustentar-se-ia numa cidadania cívica, pautada pela idéia de virtude pública. Seria essa cidadania a responsável por garantir o interesse público acima de qualquer outro valor.

O autor argumenta que os regimes democráticos podem equilibrar o "plebeísmo" e o "civismo" somente quando subordinam o segundo ao primeiro. Se o

“civismo” subordinar o “plebeísmo”, teremos uma possível restrição à amplitude da soberania da vontade popular.

Nessa conclusão, argumentamos que as decisões do TSE e do STF estão marcadas pela precedência do “civismo” (valor republicano) sobre o “plebeísmo” (valor democrático).

Quando o ministro Ayres Britto chama para o TSE a responsabilidade de ser o “tribunal da soberania popular”, não está, como pode parecer, exaltando o “plebeísmo”. O que as decisões do tribunal refletem são menos a defesa deste e mais a defesa do “civismo”, fazendo o interesse público predominar sobre o interesse da maioria. Em outras palavras, o princípio republicano se faz mais presente do que o princípio democrático.

Nas decisões analisadas pelo trabalho, houve em comum um diagnóstico negativo sobre o desenvolvimento do jogo competitivo e, em conseqüência, uma decisão imbuída de pretensões corretivas. A questão não era apenas formar um entendimento adequado sobre os termos das regras do jogo competitivo. Havia uma forte motivação para alterar as práticas na competição político-partidária e defender um suposto interesse público. Pois vejamos:

A questão da **verticalização** permitiu ao TSE avaliar que os partidos não possuíam força nacional, o que geraria uma deficiência na representação política, já que os partidos se envolveriam mais com as questiúnculas regionais do que com os grandes problemas nacionais.

> “O objetivo é os partidos servirem aos interesses da nação e do eleitorado, e não, exclusivamente, aos interesses e conveniências eleitorais de seus integrantes” (ministro Nelson Jobim, TSE, CTA Nº 715).

A solução seria forçar outro comportamento dos partidos, impondo novas regras para a fixação de coligações eleitorais, forçando-os a uma nacionalização que os fortaleceria na relação de representação dos interesses dos representados.

A questão do **número de vereadores** permitiu ao STF condenar a prática desregrada dos Legislativos municipais que inflacionariam irresponsavelmente as vagas nos Legislativos com o único objetivo de atender os interesses políticos locais.

> “Há um verdadeiro escândalo por parte de alguns municípios, de algumas Câmaras de Vereadores, que extrapolaram as regras do

> tolerável! (...) Não há dúvida que essa forma abusiva de escolha do número de vereadores acaba por permitir o uso indevido e perdulário dos recursos que são encaminhados aos municípios (...) convertem-se em um rateio para manutenção de vereadores e uma série de outras regalias concedidas em sua função" (ministro Maurício Corrêa, relator, STF, RE Nº 197.917).

A solução foi limitar a garantia constitucional de autonomia municipal para definir o número de vereadores. Os critérios mais rígidos de nossa história republicana sobre o tema vieram por uma resolução do TSE amparada por uma interpretação do STF.

A questão da **cláusula de desempenho** veio em um dos momentos mais sensíveis para o debate sobre a supremacia do interesse público em relação aos interesses partidários ou privados. Logo após a "crise do mensalão" ganharam força as críticas às regras de nosso jogo competitivo e disseminou-se a desconfiança em relação à qualidade moral e ética de todos os políticos e partidos.

Nessa oportunidade, o STF decidiu motivado a repreender os grandes partidos, organizadores do jogo competitivo, impedindo que controlassem praticamente todos os recursos políticos e econômicos à disposição dos partidos.

> "No Estado democrático de direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre –, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria (ministro Marco Aurélio, relator, STF, Adin Nº 1.351).

Da decisão de impedir a vigência de uma cláusula de desempenho veio a decisão do TSE sobre a redistribuição do **fundo partidário**.

A discrepância dessa nova regra em relação ao que estava previsto pela lei, e mesmo em relação ao que já vigorava, revelou o caráter pedagógico da decisão das Cortes, como debatido no capítulo sobre as cláusulas e o fundo. Valendo a resolução do TSE, os maiores partidos teriam uma redução sensível nas parcelas do fundo e os pequenos partidos teriam um forte aumento. Em alguns casos, mesmo que o

partido não tivesse alcançado representação na Câmara, teria sua parcela aumentada em mais de 1.000%.

Por fim, a questão da **fidelidade partidária** permitiu ao TSE e, posteriormente, ao STF, condenarem a prática do "troca-troca" partidário, pois, segundo entenderam os ministros, essa prática seria prejudicial para uma representação política adequada.

> "Não tenho dificuldade em perceber que razões de ordem jurídica e, sobretudo, razões de ordem moral, inquinam a higidez dessa movimentação, a que a Justiça Eleitoral não pode dar abono, se instada a se manifestar a respeito da legitimidade de absorção do mandato eletivo por outra corrente partidária, que não recebeu sufrágios populares para o preenchimento daquela vaga" (ministro César Asfor, relator, TSE, CTA Nº 1.398).

Com o entendimento de que os mandatos pertenceriam aos partidos e não aos eleitos, o TSE publicou uma resolução definindo os procedimentos para a perda do mandato dos migrantes, objetivando inibir a prática no futuro.

Esse ímpeto republicano está marcado na própria fundação da Justiça Eleitoral no Brasil. Como vimos, na década de 30, quando foi formada pelo governo Vargas, o seu objetivo era tornar a competição mais transparente e fazer com que os resultados das urnas fossem mais idôneos. Estávamos diante de longo período de forte regionalização da competição política e claro descrédito dos resultados saídos das urnas eleitorais (Sadek, 1995). Ao TSE não caberia apenas garantir a aplicação das regras do jogo competitivo, mas também colaborar com a própria fundação de regras para um jogo competitivo republicano.

Não afirmamos que o TSE ou o STF, quando trata de questões eleitorais, decidam inspirados pelo perfil institucional do passado. Apenas destacamos que a força dos ideais republicanos da Justiça Eleitoral não é uma novidade. E que, em um contexto político de desconfiança em relação às condutas dos partidos e de seus membros, as Cortes tenham decidido assumir uma postura mais arrojada para criar regras que pudessem corrigir essas condutas.

Diante de tudo o que foi dito nessa conclusão, podemos então afirmar que a judicialização da competição político-partidária tornou-se possível por causa do modelo de governança eleitoral adotado, pois transforma nosso organismo eleitoral em um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral. Deu-se em função

de uma disposição dos ministros da Corte Constitucional em reformar a prática da competição política. E foi orientada pela noção de "civismo" dos ministros do STF e do TSE.

Esse "civismo" que orientou as decisões judiciais carregava consigo uma intenção corretiva das relações políticas tais quais elas se davam. Resta saber se essas ações do Judiciário sobre o jogo político competitivo podem servir aos seus propósitos ou podem acabar comprometendo a legitimidade do parlamento como arena de defesa dos interesses públicos.

Pela primeira hipótese, a judicialização poderia contribuir para o fortalecimento e estabilidade da democracia representativa, pois subordinaria o "civismo" ao "plebeísmo". Pela segunda, os partidos políticos teriam reduzidas as suas possibilidades de se firmarem como canais adequados para conduzir e solucionar os interesses conflitantes inerentes ao jogo democrático, e o "plebeísmo" poderia ficar subordinado ao "civismo".

Nesse caso, nos termos de Panebianco (1996), estaríamos evitando a política mais do que admitindo suas incertezas e descaminhos. Estaríamos trocando o politicamente possível pelo moralmente desejável.

Acreditamos que essas perguntas só poderão ser respondidas com o tempo e com pesquisas futuras. Afinal, os efeitos das decisões das Cortes ainda não foram totalmente assimilados pelos atores políticos e, menos ainda, por nossa literatura.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. (1988). "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados,* 31, 01: 05-33.

AMES, Barry. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.

AMORIM NETO, Octavio. (2004). "O Executivo federal" *in* L. Avelar e A.O. Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo, Unesp.

ANDRADE, Luis A. Gama de. (2004). "O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto" *in* L. Avelar e A.O. Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo, Unesp.

ARANTES, Rogério. (1997). *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Educ.

_____ . (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Educ.

_____. (2005), "Constitucionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil", *in* R. Sieder & L. Schjolden & A. Angell (ed.), *The judicialization of politics in Latin America*, New York, Palgrave.

ARANTES, Rogério e KERCHE, Fábio. (1999), "Judiciário e Democracia no Brasil". *Novos Estudos*, 54: 27-41.

ARAÚJO, Cícero. (2002). "Entre o Estado e a revolução". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 17, n. 49: 39-54.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, A. Octávio (org.). (2004). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo, Unesp.

AVRITZER, Leonardo e ANASTACIA, Fátima (org.). (2006). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton. (1962), "Two Faces of Power". *American Political Science Review*, 56, 4: 947-52.

BACKES, Ana. (2007). "Movimentação partidária dos deputados(as), das cinco últimas legislaturas." *Estudos Legislativos da Câmara dos Deputados*, Brasília

BREMAEKER, François. (2007). "A construção de um pacto federativo que interesse a todos os municípios". S*érie estudos especiais*, nº 194, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

_____. (2001). "Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001". S*érie estudos especiais*, nº 20, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

CAPPELLETTI, Mauro. (1999). *Juízes legisladores?* Porto Alegre, Fabris editor.

CARVALHO, Ernani. (2004), "Em busca da Judicialização da Política no Brasil: Apontamentos para uma nova Abordagem". *Revista de Sociologia e Política*, 23: 115-26.

CARVALHO, Ernani e OLIVEIRA, Vanessa. (2002), "A judicialização da Política no Brasil: Conceitos e Paradoxos. Um tema em aberto". Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Painel Temático "Instituições Políticas" Niterói, mimeo.

CARVALHO, Kátia. (2003). "Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar", *Estudos Legislativos da Câmara dos Deputados*, Brasília.

CARVALHO, Valter Rodrigues de. (2006), *Partidos e eleições no Brasil: razões e efeitos da "verticalização" das coligações eleitorais*. Tese de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mimeo.

CASTRO, Marcus Faro de. (1997), "O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12, 34: 147-56.

CASTRO, Mônica Machado de. (2006). "Cláusula de barreira" *in* L. Avritzer e F. Anastácia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

CHEIBUB, José; PRZEWORSKI, Adam & SAIEGH, Sebastian. (2002). "Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas". *Dados*, 45, 02: 187-218.

COSTA, Valeriano. (2004). "Federalismo" *in* L. Avelar e A.O. Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo, Unesp.

COUTO, Cláudio. (1997). "Agenda constituinte e a difícil governabilidade". *Lua Nova*, 39, pp. 33-52, 1997.

_____ . (2008a). "Técnica, ética e política" *Valor Econômico*, São Paulo, 23 jan.

_____. (2008b). "Idéias fora do lugar" *Valor Econômico*, São Paulo, 30 jan.

COUTO, Cláudio e ARANTES, Rogério. (2006). "Constituição, governo e democracia no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 21, 61: 41-62.

DAHL, Robert. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.

DESPOSATO, Scott. (2006). "Parties for rent? Ambition, ideology and party switching in Brazil's chamber of deputies." *American journal of political science*, 50, 1, pp. 62-80.

DINIZ, Simone. (2000). "As migrações partidárias e o calendário eleitoral." *Revista de sociologia e política*, 15, pp. 31-47.

ELKLIT, Jorgen & REYNOLDS, Andrew. (2000). "The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda". *96th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA)*, Washington DC.

FEREJOHN, John. (2002), "Judicializing Politics, Politicizing Law". *Law and Contamporary Problems*, 65, 3: 41-69.

FERRAZ, Vitor Marchetti. (2004), "O Controle Constitucional da atividade legislativa do Executivo: Brasil e Argentina comparados". *Revista Teoria & Sociedade: Revista dos departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia da UFMG*, Belo Horizonte, 12, 2: 56-79.

FERRAZ, Vitor Marchetti e CORTEZ, Rafael. (2007), "Em busca da judicialização perdida: O TSE e o problema da accountability." Paper apresentado no XXXI Encontro da ANPOCS no ST: controvérsias conceituais da democracia contemporânea: teoria e empiria. Caxambu, MG.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), Executivo e Legislativo na nova *ordem constitucional*. Rio de Janeio, FGV/Fapesp.

FLEISCHER, David. (2006). "Coligações Eleitorais" *in* L. Avritzer e F. Anastácia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

GARAPON, Antonie. (1998). *O guardador de promessas: justiça e democracia*. Lisboa, Piaget.

HARTLYN, Jonathan; McCOY, Jennifer; MUSTILLO, Thomas. (2008). "Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America". *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 1: 73-98.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994). *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo, Ática.

IDEA – Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2007). "Electoral Management Design". *Handbook Series*, Suíça.

KINZO, Maria D'Alva. (2001). "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição". *São Paulo em Perspectiva*, 15, 04: 03-12.

_____. (2004). "Partidos eleições e democracia no Brasil pós-1985". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, 54: 23-40.

KOERNER, Andrei. (2005), "Direito e Modernização Periférica – Por uma análise sócio-política do pensamento jurídico constitucional brasileiro pós-1988". Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Dilemas da Modernização Periférica, *XXIX Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs*. Caxambu, mimeo.

LAAKSO, Markku & TAAGEPERA, Rein. (1979). "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12, 01: 3-27.

LAMOUNIER, Bolívar. (1988). "O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura". *in* A. Stepan (ed.), *Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____ . (1991). "Brasil: Rumo ao parlamentarismo?" *in* B. Lamounier (org.) *A opção parlamentarista*, São Paulo, Idesp/Ed. Sumaré.

_____. (1992). "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990." *In* J.P.R. Velloso (org.) *O Brasil e as reformas políticas*, São Paulo, Ed. José Olympio.

LEHOUCQ, Fabrice. (2002). "Can parties police themselves? Electoral governance and democratization". *International Political Science Review*. 23: 29-46.

LIJPHART, Arendt. (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LIMONGI, Fernando. (2006). "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *Novos estudos*, 76: 17-41.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. (2000). "Electoral management bodies as institutions of governance". *United Nations Development Program (UNDP)*.

MADISON, James (e outros). (1993). *Os artigos federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

MAINWARING, Scott. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias*. Rio de Janeiro, FGV.

_____. & TORCAL, Mariano. (2005). "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". *Opinião Pública*, 11, 02: 249-286.

MARENCO, André. (2001). "Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos." *Revista brasileira de ciências sociais*, 16,45, pp. 69-83.

_____. (2006). "Migração partidária" *in* L. Avritzer e F. Anastácia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

_____. (2007). "Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada." *in* C.R. Melo e M.A. Sáez (org.) *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo. (2000). "Partidos e migração partidária na câmara dos deputados." *Dados*, 43, 2.

_____. (2003). "Migração partidária na câmara dos deputados: causas, consequências e possíveis soluções." *in* M.V.Benevides; P. Vannuchi e F. Kerche (org.) *Reforma política e cidadania*, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo.

_____. (2007). "Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro." *in* C.R. Melo e M.A. Sáez (org.) *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alcântara (org.). (2007). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

MIGUEL, Luis Felipe. (2003). "Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18, n. 51: 123-140.

MOZAFFAR, Shaheen & SCHEDLER, Andreas. (2002). "The comparative study of electoral governance – introduction". *Internacional Political Science Review*. 23: 5-27.

NICOLAU, Jairo. (2004). *Sistemas eleitorais*, 5ª ed., Rio de Janeiro, FGV.

_____. (2004a). "Partidos na República de 1946: Velhas Teses, Novos Dados". *Revista Dados* 47, 01: 85-129.

NOLETO, Mauro. *As eleições na justiça: Caminhos e encruzilhadas da interpretação do direito eleitoral brasileiro*. (no prelo).

OLIVEIRA, Luzia. (2006). "Presidencialismos em Perspectiva Comparada: Argentina, Brasil e Uruguai". *Dados* 49, 02: 301 - 343.

OLIVEIRA, Vanessa. (2005), "Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma judicialização da Política?" *Dados*, 48, 03: 559-87.

PALERMO, Vicente. (2000), "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Dados*, 43, 03: 521-557.

_____. (2001), "Instituciones políticas y gestión de gobierno: los términos del debate institucional brasileño". *In* I. Cheresky & I. Pousadela (comp.). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidó.

PANEBIANCO, Angelo. (1996). "Evitar a política?" *Novos estudos Cebrap*, 45, pp. 51-57.

PASTOR, Robert A. (1999). "The role of electoral administration in democratic transsitions: implications for policy and research" *Democratization*. v.6, n.4: 1-27.

_____. (2004). "Improving the U.S. electoral system: lessons from Canada and México". *Election Law Journal*. v.3, n.3.

ROMA, Celso. (2007). "Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar." *Dados*, 50, 2, pp. 351-392.

SADEK, Maria Tereza. (1995), *A Justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo, Konrad Adenauer.

SALLUM JR, Brasílio. (1995). "Transição política e crise de Estado". *in* L. Sola & L. Paulani (org.), *Lições da década de 80,* São Paulo, Edusp.

SANTOS, Fabiano. (2002). "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão". *Dados*, 45, 02: 237-264.

_____. (2006). "Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil". *Observatório sul-americano: análise de conjuntura nº. 02,* IUPERJ/UCAM. Rio de Janeiro.

SCHEDLER, Andreas. (2002). "The nested game of democratization by elections". *International Political Science Review*, 23: 103-122.

SCHMITT, Rogério. (1999). "Migração partidária e reeleição na câmara dos deputados." *Novos estudos*, 54, pp. 127-146

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (ed.). *The judicialization of politics in Latin America*, New York, Palgrave.

SILVA, Eduardo da. (1998). "Jurisdição e positivismo jurídico: Breves reflexões sobre o procedimento de consulta na justiça eleitoral". *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul*, 03, 07: 30-45.

SKIDMORE, Thomas. (1982). *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 10ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SOUZA, Amaury. & LAMOUNIER, Bolívar. (2006). "O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022". *Estudos Avançados*, 20, 56: 43-60.

STEPAN, Alfred. (1999). "Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". *Dados*, 42, 02.

TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjorn. (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York, University Press.

TATE, C. Neal. (1995), "When the Courts Go Marching In", *in* C. N. Tate & T. Vallinde (eds.), *The Glogal Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press.

TAVARES, José Giusti. (1994). *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

TAYLOR, Matthew. (2006), "Veto and Voice in the Courts – Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary". *Comparative Politics*, abril: 337-55.

_____. (2006a). "Justiça eleitoral" *in* L. Avritzer e F. Anastácia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

_____. (2007). "O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil". Dados, 50, 2:229-257.

_____. (2008). “A blind eye and bound hands: electoral courts, the federal judiciary and political accountability”. Paper preparado para o Worshop “Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil” na St Antony’s College da Universidade de Oxford.

VALLINDER, Torbjorn. (1995). “Why the Expansion of Judicial Power?” i*n* C. N. Tate & T. Vallinder (eds), *The Glogal Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press.

VIANNA, L. Werneck (e outros). (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.

VIANNA, Luis Werneck e BURGOS, Marcelo. (2006). “Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública”. *Dados*, 48, 4: 777-843.

ANEXO A

A tabela abaixo é uma reprodução dos dados levantados pelo Idea (2007). O trabalho da instituição analisou o modelo de governança eleitoral e o perfil dos Organismos Eleitorais (OEs) de 214 países. Para os objetivos deste trabalho, selecionamos apenas os países considerados democráticos pelo Polity IV, o que nos forneceu uma base de dados de 93 países.

País	Modelo de governança	Nome do OE	Número de membros titulares do OE	Mandato	Secionado por	Presidência indicada/selecionada por	Perfil dos membros
África do Sul	Independente	Comissão Eleitoral Independente	5	7 anos	Legislativo	presidente	Especializado
Albânia	Independente	Comissão Eleitoral Central	7	7 anos	partidos políticos, Legislativo, Conselho Nacional de Magistratura	OE	Combinado
Alemanha	Governamental	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Argentina	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Câmara Nacional Eleitoral	3	5 anos	Judiciário	Judiciário	Especializado
Austrália	Independente	Comissão Eleitoral	3	não mais que 7 anos	chefe de justiça da justiça federal, governo	governador-geral	Especializado
Áustria	Governamental	Ministério de Relações Internas	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Bangladesh	Independente	Comissão Eleitoral	5	5 anos	presidente	presidente	Especializado
Bélgica	Governamental	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Benin	Independente	Secretaria Administrativa Permanente	4	5 anos	Assembléia Nacional	servidor civil mais antigo (ex offício)	Especializado
		Comissão Eleitoral Nacional Autônoma	25	somente no período eleitoral	Legislativo, presidente, Judiciário e Comissão de direitos humanos	OE	Combinado
Bolivia	Independente	Corte Eleitoral Nacional	5	4 anos	presidente, Legislativo	OE	Especializado

País	Modelo de governança	Nome do OE	Número de membros titulares do OE	Mandato	Secionado por	Presidência indicada/selecionada por	Perfil dos membros
Botsuana	Independente	Comissão Eleitoral Independente	7	10 anos	comissão do serviço judicial, partidos políticos	comissão do serviço judicial	Combinado
Brasil	Independente	Tribunal Superior Eleitoral	7	2 anos	presidente, Judiciário	OE	Especializado
Bulgária	Independente	Comitê Central de Eleições	Não mais que 25	4 anos	parlamento, presidente, partidos políticos	parlamento, presidente, partidos políticos	Combinado
Burundi	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão Eleitoral Independente Nacional	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Canadá	Independente	Chefe do Gabinete Eleitoral	1	até 65 anos de idade	Legislativo	N/A	Especializado
Chile	Independente	Serviço Eleitoral	1	S/I	presidente em acordo com Senado	N/A	Especializado
Chipre	Governamental	Serviço Eleitoral Central	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Colômbia	Independente	Conselho Eleitoral Nacional	9	4 anos	Legislativo	S/I	Partidário
Comores	Independente	Comissão Eleitoral e de Abonação Nacional Independente	27	S/I	partidos políticos, sociedade civil	presidente	Combinado
Coréia, República da	Independente	Comissão Nacional de Eleições	9	6 anos	presidente, Congresso Nacional, chefe da justiça	chefe da justiça	Especializado
Costa Rica	Independente	Tribunal Superior Eleitoral	3	6 anos	Corte suprema de justiça	OE	Especializado
Croácia	Independente	Comissão de Eleições	5	somente no período eleitoral	ministros da Corte Suprema e advogados proeminentes	presidente da Corte Suprema	Especializado
Dinamarca	Governamental	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Dominicana, República	Independente	Junta Nacional de Eleições	9	4 anos	Legislativo	Senado	Especializado
El Salvador	Independente	Tribunal Superior Eleitoral	5	5 anos	Legislativo, Judiciário	Legislativo	Combinado
Equador	Independente	Tribunal Superior Eleitoral	7	10 anos	partidos políticos	OE	Combinado

País	Modelo de governança	Nome do OE	Número de membros titulares do OE	Mandato	Secionado por	Presidência indicada/selecionada por	Perfil dos membros
Eslováquia	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão Nacional de Eleições	5	somente no período eleitoral	partidos políticos, governo	OE	Partidário
Eslovênia	Independente	Comissão de Eleições	11	4 anos	Legislativo	Legislativo	Combinado
Espanha	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Junta Eleitoral Central	13	4 anos	Corte Suprema, partidos políticos	OE	Especializado
Estados Unidos	Governamental	Autoridades locais	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Estônia	Independente	Comissão Nacional de Eleições	7	4 anos	Judiciário	OE	Especializado
Filipinas	Independente	Comissão de Eleições	7	7 anos	presidente	presidente com consentimento do OE	Especializado
Finlândia	Governamental	Ministério da Justiça	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
França	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Conselho Constitucional	9	9 anos	presidente, Congresso Nacional	presidente	Especializado
Gana	Independente	Comissão Eleitoral	7	ilimitado	conselho de Estado (Executivo)	presidente	Especializado
Geórgia	Independente	Comissão Nacional de Eleições	7	6 anos	Legislativo dentre os indicados pelo presidente	presidente	Especializado
Grécia	Governamental	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Guatemala	Independente	Tribunal Superior Eleitoral	5	6 anos	comissão especial de docentes das universidades de direito	diretor da universidade de São Carlos de Guatemala (ex offício)	Especializado
Guiana	Independente	Comissão de Eleições	7	S/I	presidente, oposição	presidente	Partidário
Guiné-Bissau	Independente	Comissão Nacional de Eleições	8	4 anos	presidente	presidente	Especializado

País	Modelo de governança	Nome do OE	Número de membros titulares do OE	Mandato	Secionado por	Presidência indicada/selecionada por	Perfil dos membros
Holanda	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão de Eleições	7	4 anos	monarca	monarca	Especializado
Honduras	Independente	Tribunal Superior Eleitoral	3	4 anos	Legislativo	OE (9)	Partidário
Hungria	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comitê Central de Eleições	5	4 anos	partidos políticos	OE	Especializado
Índia	Independente	Comissão de Eleições	3	6 anos, ou até 65 anos de idade	presidente	presidente	Especializado
Indonésia	Independente	Comissão de Eleições	Não mais que 11	5 anos	Legislativo	OE	Especializado
Irlanda, República da	Governamental	Departamento do meio ambiente, patrimônio e governo local.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Israel	Independente	Comitê Central de Eleições	Não mais que 31	4 anos	partidos políticos, Judiciário	Corte Suprema	Partidário
Itália	Governamental	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Jamaica	Independente	Comitê consultivo eleitoral	5	18 anos – 4 anos	primeiro-ministro, oposição	OE	Combinado
		Diretoria de Eleições	1	ilimitado	governador-geral	N/A	Especializado
Japão	Misto	Ministério de Relações Interiores e Comunicação	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Conselho Central de Gerenciamento das Eleições	5	3 anos	Legislativo	OE	Especializado
Lesoto	Independente	Comissão Eleitoral Independente	3	5 anos	partidos políticos	monarca	Especializado
Letônia	Independente	Comissão Central de Eleições	9	4 anos	Legislativo, partidos políticos	Legislativo	Partidário
Líbano	Governamental	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Libéria	Independente	Comissão Nacional de Eleições	7	7 anos	presidente em acordo com Senado	presidente com consentimento do Senado	Especializado

País	Modelo de governança	Nome do OE	Número de membros titulares do OE	Mandato	Secionado por	Presidência indicada/selecionada por	Perfil dos membros
Lituânia	Independente	Comitê Central de Eleições	15	4 anos	Legislativo	Legislativo	Combinado
Macedônia	Independente	Comissão de Eleições estaduais	não menos que 9	5 anos	presidente, partidos políticos, Judiciário	presidente	Combinado
Madagascar	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão Eleitoral Consultiva Nacional	7	5 anos	Executivo, presidente, Judiciário, sociedade civil	OE	Especializado
Maláui	Independente	Comissão Eleitoral	7	4 anos	partidos políticos	comissão do serviço judicial	Combinado
Mali	Misto	Ministério da Administração Territorial	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão Eleitoral Nacional Autônoma	15	ilimitado	presidente, partidos políticos, sociedade civil	presidente	Partidário
		Corte Constitucional	9	7 anos	presidente, Legislativo, Corte Suprema de Justiça	OE	Especializado
Maurício, Ilhas	Independente	Comissário Eleitoral	1	ilimitado	comissão de serviço judicial e legal	N/A	Especializado
		Comissão Supervisora Eleitoral	8	5 anos	presidente após consulta ao primeiro-ministro e o líder da oposição	presidente	Especializado
México	Independente	Instituto Federal Eleitoral	9	7 anos	Legislativo	Legislativo	Especializado
Moçambique	Independente	Secretariado Técnico para administração das eleições	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão Eleitoral Nacional	19	5 anos	partidos políticos, sociedade civil	OE baseado na seleção da sociedade civil	Partidário
Moldávia	Independente	Comissão Eleitoral Nacional	9	5 anos	Executivo, Legislativo	OE	Combinado
Mongólia	Independente	Comissão Eleitoral Geral	9	6 anos	Executivo, Legislativo, Judiciário	Legislativo	Especializado
Montenegro	Independente	Comissão de Eleições da República	9	4 anos	Legislativo, partidos políticos	OE	Combinado
Namíbia	Independente	Comissão Eleitoral	5	5 anos	comitê judicial	OE	Especializado
Nicarágua	Independente	Tribunal Superior Eleitoral	7	5 anos	Legislativo	OE	Especializado

País	Modelo de governança	Nome do OE	Número de membros titulares do OE	Mandato	Secionado por	Presidência indicada/selecionada por	Perfil dos membros
Níger	Independente	Comissão Eleitoral Nacional Independente	30	somente no período eleitoral	partidos políticos, sociedade civil, governo	presidente	Combinado
Noruega	Governamental	Ministério para o governo local	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Nova Zelândia	Governamental	Ministério da Justiça	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Panamá	Independente	Tribunal Eleitoral	3	10 anos	Executivo, Legislativo, Judiciário	OE	Especializado
Papua Nova Guiné	Independente	Comissão Eleitoral	1	6 anos	primeiro-ministro, líder da oposição e chefe da comissão de serviço público	N/A	Especializado
Paraguai	Independente	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	3	5 anos	Judiciário	OE	Especializado
Peru	Independente	Tribunal Eleitoral Nacional	5	4 anos	Judiciário	Judiciário	Especializado
		Escritório Nacional para o processo eleitoral	1	4 anos	Judiciário	N/A	Especializado
Polônia	Independente	Comissão Nacional de Eleições	9	S/I	Judiciário	OE	Especializado
Portugal	Misto	Ministério da Administração Interna	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão de Eleições Nacional	9	4 anos	Executivo, Legislativo, Judiciário	Judiciário	Especializado
Quênia	Independente	Comissão Eleitoral	22	5 anos	presidente, partidos políticos	presidente	Combinado
Reino Unido	Governamental	Autoridades locais	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Romênia	Independente	Autoritaridade Eleitoral Permanente	3	8 anos	Legislativo, presidente, primeiro-ministro	Legislativo	Especializado
		Departamento Eleitoral Central	25	somente no período eleitoral	Corte Suprema de Cassação, partidos políticos	OE	Combinado
Rússia	Independente	Comissão Eleitoral Nacional	15	4 anos	partidos políticos, Legislativo, presidente	OE	Combinado
Salomão, Ilhas	Independente	Comissão Eleitoral	3	4 anos	governador-geral sobre indicação da comissão de serviço judicial e legal	líder do parlamento (ex offício)	Especializado

País	Modelo de governança	Nome do OE	Número de membros titulares do OE	Mandato	Secionado por	Presidência indicada/selecionada por	Perfil dos membros
Senegal	Misto	Ministério do Interior	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão Eleitoral Nacional Autônoma	12	6 anos	partidos políticos, sociedade civil, governo	presidente	Especializado
Sérvia	Independente	Comissão Eleitoral da república	6	4 anos	Legislativo, partidos políticos	OE	Combinado
Sri Lanka	Governamental	Departamento de Eleições	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Suécia	Governamental	Autoridade Eleitoral	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Suíça	Governamental	Chancelaria – Seção Federal dos Direitos Políticos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Taiwan	Independente	Comissão Eleitoral Central	11 a 19	3 anos	primeiro-ministro	presidente	Combinado
Tcheca, República	Governamental	Comissão Eleitoral do Estado	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Timor Leste	Misto	Ministério do Estado – Secretariado Técnico para a administração das eleições	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
		Comissão Eleitoral Nacional	13	somente no período eleitoral	governo	OE	Especializado
Turquia	Independente	Câmara Nacional Eleitoral	7	6 anos	Judiciário	OE	Especializado
Ucrânia	Independente	Comissão Eleitoral Nacional	15	7 anos	presidente	OE	Especializado
Uruguai	Independente	Corte Eleitoral	9	5 anos	partidos políticos, Legislativo	Legislativo	Combinado

Legenda:

N/A: não se aplica.

S/I: sem informação.

ANEXO B

Abaixo, alguns dados mais detalhados sobre os OEs de alguns países latino-americanos:

País	**Nome do OE: (n.º de membros titulares)**	**Indicação: (n.º de membros que indica)**	**Seleção: (n.º de membros que seleciona)**	**Observações**
Argentina	Câmara Nacional Eleitoral (3)	Conselho da Magistratura (3)	Presidente da República e Senado (3)	Para cada vaga o Conselho indica uma lista de seis nomes, o Presidente da República tem a prerrogativa de escolher um deles e submetê-lo à aprovação do Senado. Organismo com a prerrogativa de tratar do contencioso eleitoral.
	Direção Nacional Eleitoral (1)	n/a	Ministro do Interior (1)	Órgão ligado ao Ministério do Interior com funções administrativas e executivas no processo eleitoral.
Bolívia	Corte Nacional Eleitoral (5)	n/a	Presidente da República (1) Parlamento (4)	A aprovação no parlamento deve contar com a maioria de dois terços dos votos. A Constituição exige que pelo menos dois membros do OE sejam advogados. A nova Constituição, ainda não referendada, pretende substituir essa exigência. Em vez de dois membros advogados, haveria a obrigatoriedade de dois membros, no mínimo, que representassem os povos indígenas.
Brasil	Tribunal Superior Eleitoral (7)	Supremo Tribunal Federal (2)	Supremo Tribunal Federal (3) Superior Tribunal de Justiça (2) Presidente da República (2)	O STF indica uma lista com seis nomes de cidadãos com notável saber jurídico e reputação ilibada ao Presidente da República, que deverá escolher apenas dois nomes. As outras vagas são preenchidas dentre os membros do STF e do STJ por decisão unilateral contando a “regra da interseção”.

País	Nome do OE: (n.º de membros titulares)	Indicação: (n.º de membros que indica)	Seleção: (n.º de membros que seleciona)	Observações
Chile	Tribunal Qualificador Eleitoral (5)	n/a	Corte Suprema (5)	A Corte elege três membros dentre os seus próprios ministros (regra da interseção) e dois membros externos. Um é escolhido dentre os ex-presidentes da Câmara ou do Senado e o outro um advogado. Esse organismo trata basicamente do contencioso eleitoral.
	Serviço Eleitoral (1)	n/a	Presidente da República (1)	Organismo responsável pela administração e pela execução do processo eleitoral.
Colômbia	Conselho Nacional Eleitoral (9)	n/a	Partidos Políticos (9)	Os membros do OE que possuem o perfil partidário serão eleitos de acordo a proporção das vagas ocupadas pelos partidos no parlamento.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Eleições (3)	n/a	Corte Suprema de Justiça (3)	O OE é todo eleito pela Corte Suprema de Justiça. Por sua vez, todos os membros da Corte Suprema são eleitos pelo parlamento para um mandato de oito anos. Os requisitos para ser eleito membro do TSE são os mesmos para a eleição da Corte, dentre eles, bacharelado em direito e experiência profissional.
República Dominicana	Junta Central Eleitoral (9)	n/a	Senado (9)	Os eleitos devem receber o voto da maioria de dois terços dos membros do Senado e serem formados em direito com no mínimo 12 anos de exercício da profissão.
El Salvador	Tribunal Supremo Eleitoral (5)	n/a	Partidos Políticos com as três maiores bancadas (3) Câmara dos Deputados. (2)	Os dois membros que são escolhidos pela Câmara dos Deputados não podem possuir vínculos partidários.
Equador	Tribunal Supremo Eleitoral (7)	n/a	Câmara dos Deputados (7)	As eleições são realizadas respeitando o peso distinto dos partidos políticos no parlamento.

País	Nome do OE: (n.º de membros titulares)	Indicação: (n.º de membros que indica)	Seleção: (n.º de membros que seleciona)	Observações
Guatemala	Tribunal Supremo Eleitoral (5)	Comissão de postulação (5)	Congresso Nacional (5)	Uma comissão de postulação, formada por representantes das universidades de direito, indica uma lista com 40 possíveis nomes para a ocupação da vaga. O Congresso Nacional, por maioria de dois terços, elege cinco desses nomes.
Honduras	Tribunal Supremo Eleitoral (3)	n/a	Câmara dos Deputados (3)	Por maioria de dois terços, a Câmara elege os membros do OE que representarão os partidos políticos.
México	Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário (7)	Suprema Corte (7)	Senado (7)	Esse organismo trata do contencioso eleitoral. Seus membros são indicados pela Suprema Corte e selecionados no Senado por maioria de dois terços.
	Instituto Federal Eleitoral (9)	n/a	Câmara dos Deputados (9)	Por maioria de dois terços, a Câmara elege os membros do OE que não podem possuir vínculos partidários. No modelo mexicano, os partidos políticos têm assento no OE, porém sem direito a voto.
Nicarágua	Conselho Superior Eleitoral (7)	Presidente da República e deputados federais (7)	Câmara dos Deputados (7)	Os indicados devem receber no mínimo 605 dos votos da Câmara dos Deputados e não participarem das eleições como candidatos.
Panamá	Tribunal Eleitoral (3)	n/a	Presidente da República (1) Câmara dos Deputados (1) Corte Suprema de Justiça (1)	Os requisitos mínimos para compor o OE são os mesmos para ocupar o cargo de ministro da Corte Suprema: ser graduado em direito e possuir experiência profissional.

País	Nome do OE: (n.º de membros titulares)	Indicação: (n.º de membros que indica)	Seleção: (n.º de membros que seleciona)	Observações
Paraguai	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (3)	Conselho da Magistratura (3)	Senado (3)	O conselho da magistratura, formado por representantes dos três poderes e por advogados, oferece uma lista tríplice ao Senado para que este escolha o nome de quem ocupará a vaga no OE. Seus membros gozam das mesmas prerrogativas da Corte Suprema, inclusive ausência de mandato com aposentadoria compulsória aos 75 anos.
Peru	Juizado Nacional de Eleições (5)	n/a	Corte Suprema (1) Ministério Público (1) Entidade de representação dos advogados (1) Decanos das Faculdades de Direito privadas (1) Decanos das Faculdades de Direito públicas (1)	Cada um desses órgãos com direito a escolher um membro para o OE só poderá fazê-lo dentre os integrantes (ou ex-integrante) de sua própria organização (regra da interseção). Esse organismo trata do contencioso eleitoral. Além disso, serve de consultor do Legislativo para assuntos eleitorais.
	Escritório Nacional de Processos Eleitorais (1)	n/a	Conselho Nacional da Magistratura (1)	Organismo responsável pela organização e pela execução dos processos eleitorais.
Uruguai	Corte Eleitoral (9)	n/a	Congresso Nacional (5) Partidos Políticos (4)	A escolha da representação partidária é feita conforme a proporção das cadeiras que os partidos ocuparem no parlamento.
Venezuela	Conselho Nacional Eleitoral (5)	Organizações da sociedade civil (3) Universidades de ciências jurídicas e políticas (1) Poder cidadão (1)	Câmara dos Deputados (5)	As diferentes organizações indicam seus nomes e a Câmara dos Deputados, por maioria de dois terços, deve aprová-los. O requisito mínimo é que os membros não possuam vínculos partidários.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo