

## 4

### **Reforma Política e Seus Atores: A Participação do Poder Judiciário**

A atuação cada vez mais presente do Poder Judiciário tem sido percebida no processo brasileiro de tomada de decisões. Neste capítulo, o Poder Judiciário é analisado como um novo ator político na definição de algumas mudanças nas normas eleitorais.

O papel político desse poder é definido pela literatura em geral como judicialização da política. Apesar dessa definição ser aplicada a qualquer decisão política que o Judiciário possa ter dentro da esfera de políticas públicas, neste trabalho são focadas especificamente as decisões relacionadas às regras eleitorais que circundam o âmbito da reforma política.

Assim, serão analisadas três cláusulas, as quais o Poder Judiciário se pronunciou sobre nos últimos tempos: fidelidade partidária, verticalização das coligações e o pertencimento do mandato ao partido. Essas três cláusulas foram escolhidas tendo como base as análises de Theófilo Rodrigues (2009), que afirma que por esse novo ator está sendo incluído em complementaridade com os outros poderes nas decisões, propiciando uma nova configuração de análise, a saber, a relação entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário (Rodrigues, 2009).

Contudo, o debate parece se deslocar no sentido de uma preocupação com um suposto aumento da corrupção, mobilizando inovações institucionais e argumentos a serviço do controle da atividade política do parlamentar com vistas a uma melhor fiscalização. Sendo assim, as cláusulas definidas pelo Poder Judiciário também parece indicar um deslocamento de sentido, indicando sua maior participação nas tomadas de decisões da agenda de reforma. Da mesma forma que foi verificada com os projetos analisados no capítulo 3, este capítulo busca apresentar, por meio das análises dos termos das propostas das resoluções da Justiça Eleitoral e de uma bibliografia especializada, uma mudança no papel político que o Poder Judiciário vem desempenhando na arena de decisões, referentes aos itens da reforma política.

## 4.1

### O papel do poder Judiciário no sistema político

O deslocamento de sentido no debate da reforma para um discurso mais moralizante, diferentemente do que acontecia nos dois momentos históricos estudados anteriormente, deu lugar a um novo ator político, o Poder Judiciário. Os projetos analisados nesse trabalho, até então, apresentados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados não foram aprovados em sua completude. Não foram adiante em suas realizações. No entanto, salvo o projeto 4 (Câmara dos Deputados, 2009), analisado no capítulo 3, as decisões que de fato têm sido tomadas até o momento, e, portanto, aprovadas, têm sido também por meio do Tribunal Superior Eleitoral.

Aqui vale uma pequena digressão. Um dos idealizadores, cuja teoria da separação das funções de governo foi herdada diretamente pela teoria moderna, foi Montesquieu que postulava uma concepção de equilíbrio entre os poderes governamentais. Os grandes filósofos políticos que pensavam a necessidade de organizar politicamente uma sociedade tinham em mente a importância de constituir uma liderança e uma estrutura governativa que apoiasse e sustentasse as ações do governo. Em seu estudo sobre esses filósofos políticos, Bobbio (1980) apresenta que a grande questão a ser resolvida nas diversas sociedades, em processo de construção política, é encontrar formas de governo que organizem a vida de um grupo social, mas para isso, é necessário estabelecer quem governa essa sociedade e de que forma.

Não fazem parte das discussões contempladas neste capítulo, as formas de governo, pois, já temos a nossa forma democrática de governo. No entanto, essa concepção de constituição política de uma sociedade é importante para mostrar que a idéia da separação dos poderes é fruto de um longo processo de reflexão sobre as sociedades da época de cada um desses autores. Montesquieu, por exemplo, era contra o governo absolutista em que vivia. No período absolutista, a concentração de poderes nas mãos de uma só pessoa permitia que o governante agisse de forma arbitrária, situação essa que ia de encontro às liberdades individuais. Nesse sentido, Montesquieu percebeu que aplicar limites à atuação do governante seria um fator crucial nas sociedades. O constitucionalismo foi a

forma encontrada por ele.

*O cerne do argumento liberal é a velha lição de Montesquieu: não basta decidir sobre a base social do poder – é igualmente importante determinar a forma de governo e garantir que o poder, mesmo legítimo em sua origem social, não se torne ilegítimo. [...]. Por isso, o primeiro princípio liberal é o constitucionalismo, isto é, o reconhecimento da constante necessidade de limitar o fenômeno do poder (Freire; Wagner & Barboza, 2009:128).*

Em sua principal obra *O Espírito das Leis*, a forma de governo e a maneira como esse governo será constituído se encontra em sua estrutura, ou seja, nas leis. Contra um governo despótico, o autor idealiza uma “divisão horizontal” dos poderes que dará origem ao que ele vai chamar de “governo moderado”. A divisão das funções do governo permite que os poderes se controlem evitando que haja abuso de poder por uma das partes individualmente. Esse pensamento federalista veio da idéia cética sobre a natureza humana. Em outras palavras, não dever-se-ia conceder poder ilimitado aos homens, uma vez que, eles são movidos por paixões e interesses (Ismael, 2009). A contribuição dos federalistas, segundo Ismael, é o equilíbrio proporcionado pela separação de poderes, o qual:

*[...] não seria assegurado apenas com a definição das competências dos poderes constitutivos na Constituição Federal, mas, sobretudo, em a ambição de cada um defender suas prerrogativas constitucionais (Ismael, 2009: 243).*

Na história política brasileira, os três poderes foram concebidos na concepção de *check and balance*. Seguindo a influência de Montesquieu, o sistema de pesos e contrapesos foi estabelecido por *Os federalistas*. Esse sistema foi criado de forma que cada um desses poderes possa controlar um ao outro, sem, contudo, interferir em suas funções específicas.

No entanto, de acordo com Charles Pessanha (2002), ao invés da segregação e autonomia rigidamente constituída, a separação de poderes no Brasil configura uma “separação parcial”, prevendo uma mistura (Pessanha, 2002:142)

A “separação parcial” analisada por Pessanha (2002) está relacionada a uma característica relativamente forte na política brasileira. Depois do período de redemocratização, o Poder Executivo manteve certas prerrogativas legislativas. Em outras palavras, ele tem a liberdade e o direito de criar leis, enviando-as ao Congresso para votação, função supostamente do Poder Legislativo, como por

exemplo, as medidas provisórias. Essas leis encaminhadas pelo Executivo, inclusive, têm a preferência na pauta de votação das casas legislativas. Teoricamente, as medidas provisórias, como são denominadas essas leis, só poderiam ser apresentadas quando o país estivesse passando por uma situação de emergência.

Um aspecto que é alegado pelas análises acadêmicas e pelos críticos da política brasileira dentro do quadro político é que a Constituição Brasileira não define, expressamente, uma situação de emergência que justificasse a formulação de uma medida provisória. Essa situação estimula Charles Pessanha (2002) a concluir que nossa vida regulamentar é regida pela ausência de participação do Legislativo e pela forte presença das legislações emergenciais, encarnadas nas medidas provisórias. Um contexto, segundo esse autor, sem grandes mudanças essenciais (Pessanha, 2002). Em suas palavras,

*Limitado pela engenharia institucional da separação de Poderes, ao poder de veto – a capacidade de impedir –, o Executivo transformou-se no principal agente de formulação de políticas – a capacidade de estatuir –, ao ampliar sua iniciativa legal e, simetricamente, essa faculdade do Legislativo (Pessanha, 2002:180).*

O Poder Executivo sempre teve predominância frente aos outros dois poderes devido ao histórico de regimes autoritários. Além disso, no período desenvolvimentista, o Estado era encarnado, e diretamente associado, ao Poder Executivo como entidade e núcleo de todo o processo político (Boschi & Lima, 2002). Na Ditadura Militar, o Poder Executivo tinha amplos poderes para formular leis e, muitas vezes, acabava usando suas prerrogativas de forma abusiva. O processo de redemocratização, com a formulação da Constituição de 1988 não significou, nesses termos, a volta das funções legislativas normais. Até os dias atuais, as análises indicam que esse poder ainda tem forte presença no cenário político de tomada de decisões, pois, como analisado no primeiro capítulo, o Executivo não só tem o controle da pauta de agenda das políticas públicas, como também detém o controle da aprovação e da execução das diretrizes do orçamento público.

Também pode-se dizer, no entanto, que a chamada separação parcial dos poderes dentro das decisões políticas persiste com o tipo de atuação que o Judiciário vem desempenhando. Atualmente, se configura um cenário na política

brasileira no qual se observa, cada vez mais, a atuação do Poder Judiciário nas tomadas de decisões concernentes a reforma política, mais especificamente, o papel que vem desempenhando a Justiça Eleitoral por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Classicamente, as votações, desde a década de 1990, vêm sendo realizadas pelas duas tradicionais casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado. Desde os anos 2000, aproximadamente, a participação do Poder Judiciário tem aumentado de forma significativa, tendo em vista as resoluções publicadas por esse órgão, como serão analisadas mais adiante nesse capítulo.

Nosso modelo jurídico apresentado na constituição brasileira de 1988 é de inspiração norte-americana. O modelo se chama *judicial review*, o qual significa o controle dos atos normativos de outros poderes, ou seja, uma revisão judicial como própria tradução do termo permite deduzir. Isso significa que o Judiciário exerce um maior controle da constitucionalidade sobre as leis aprovadas, e, conseqüentemente, o imbuí de um poder político. Segundo Arantes (2004), essa função posiciona o Judiciário em pé de igualdade com os outros poderes. Em suas palavras:

*A condição de poder político do Judiciário nos tempos modernos decorre dos atos normativos dos demais poderes, especialmente, as leis produzidas pelo parlamento” (Arantes, 2004:82).*

Nesse sentido, o autor argumenta que o Judiciário também representa um poder capaz de estabelecer normas que impõem comportamentos.

Na década de 1970, no contexto do Estado de Bem Estar Social, houve um controle administrativo e social do Estado muito forte. Nesse sentido, a centralização do estado objetivava a administração do social (Vianna *et alli*, 1999). No final desse período, houve uma mudança de paradigma com o surgimento do chamado neoliberalismo e sua concepção de estado mínimo. Com isso, ocorreu uma diminuição do papel do Estado na resolução e intermediação de alguns conflitos.

Seguidamente a isso, na falta de um estado protetor, o Judiciário emergiu como outra instituição capaz de mediar os conflitos sociais, além de se transformar em uma instância capaz de implementar direitos sociais e coletivos. A partir de então, a sociedade passa a utilizar cada vez mais o judiciário como forma de garantia dos direitos e de defesa social (Vianna *et alli*, 1999).

A partir dos anos 1980, houve uma ampliação dos poderes do Judiciário, de uma forma geral, no que tange à resolução de conflitos de diversas naturezas (Vianna *et alli*, 1999). Mas também houve uma ampliação do acesso ao Judiciário na sua esfera política, e uma das conseqüências foi abranger também a quantidade de atores sociais e políticos com a possibilidade de fazer uma consulta. Antes só era autorizado ao Procurador Geral da República. Hoje, a iniciativa da consulta é facultada ao presidente da república, à mesa do Senado Federal, à mesa da Câmara dos Deputados, à Mesa da Assembléia Legislativa, aos partidos políticos com representação no Congresso, aos governadores dos estados, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, à confederação sindical e à entidade de classe de âmbito nacional (Arantes, 2004).

A idéia do Judiciário como garantidor da justiça social vem acompanhada da ampliação de seu arcabouço, não só pelo controle da constitucionalidade das leis, como também pela prestação da justiça como um todo. O modelo judicial brasileiro é inspirado no modelo jurídico norte-americano que originalmente se preocupava mais com as garantias da propriedade privada. Portanto, o indivíduo e seus problemas eram prioritários. Assim, na visão de Werneck *et alli* (1999), a justiça passou a se preocupar também com a questão da igualdade e não somente com a liberdade individual, uma vez que estamos no “atual cenário de radicalização do princípio da igualdade” (Vianna *et alli*, 1999:15).

*O Poder Judiciário começa a ser percebido como mais um estatutário para as insatisfações existentes com o ativismo legislativo do Executivo, sendo convocado ao exercício de papéis constitucionais que o identificam como guardião dos valores fundamentais (Vianna et alli, 1999:11).*

Dentro desse contexto, o Poder Judiciário aparece também como um *locus* de decisão normativa sobre a política brasileira. Ele passa a ser reconsiderado como parte do sistema de *check and balance*, sendo reconhecido como uma instituição estratégica nas democracias.

Uma linha de reflexão, de uma bibliografia selecionada neste capítulo, admite uma suposta inevitabilidade da judicialização, cujo parâmetro é inspirado no pensamento de Tare e Vallinder sobre as condições políticas necessárias para o surgimento de um cenário de judicialização. Essas condições são: democracia, separação de poderes, usufrutos de direitos políticos, o uso dos tribunais pelos

grupos de interesse, o uso dos tribunais pelos partidos de oposição, e inefetividade das instituições majoritárias. Nesse cenário, o Brasil possuiria todas essas condições, e, portanto, isso explicaria um formato institucional denominado de judicialização (Leitão, 2005). O contexto de judicialização, nesse sentido, é propiciado pelo nosso próprio modelo constitucional. Esse conceito é definido por Tate e Vallinder nos seguintes termos:

*Judicialização é a reação do Judiciário frente à provocação de um terceiro e tem por finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a Constituição (Carvalho, 2004:127).*

Esse aumento do escopo da atuação do Poder Judiciário é reflexo do que foi apontado anteriormente sobre a ampliação dos seus “tentáculos”, que pode ser considerado uma alternativa de procura por parte dos indivíduos de uma instância capaz de intermediar e resolver conflitos. Com a aparição dos Tribunais de Pequenas Causas Cíveis, por exemplo, o Judiciário não só ficou mais acessível à população como virou uma espécie de referência na consecução de conflitos.

Paralelo a esse pensamento, surge a idéia de que a ampliação desse escopo do Judiciário é resultado do enfraquecimento do Legislativo. Em outras palavras, o Judiciário é procurado a se pronunciar quando o Legislativo supostamente se mostra falho, ou quando demonstra atitudes consideradas insatisfatória. Essa reflexão não raro é encontrada no pensamento do senso comum, que historicamente associa o Legislativo à uma paralisia decisória, ou à formulação de políticas públicas que beneficiam a si próprios e à sua região eleitoral. Os parlamentares que compõem a casa legislativa são, geralmente, mal vistos pela população.

Essa perspectiva sobre a relação entre os poderes também é estudada por Jonh Forejohno (2005). Segundo o autor, o fenômeno da judicialização é inevitável na história das democracias, e também legítima, uma vez que o poder de decisão política, tradicionalmente encarregada pelo Legislativo, pode e irá necessariamente migrar para outras instituições. De acordo com ele, existem duas causas gerais da judicialização. A primeira delas é que o aumento da fragmentação do poder entre as instituições políticas limita a capacidade que cada uma tem de legislar; e a segunda é a perda de confiança na capacidade do Legislativo de legislar de acordo com seus interesses. Essa última causa parece

imperar na visão do senso comum sobre a atuação política do Judiciário nos dias atuais.

Ao longo do tempo, no entanto, alguns mecanismos constitucionais já vêm sendo utilizados como uma forma de incluir o Judiciário como um ator político, como por exemplo, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidades (Adins). Elas são um instrumento que podem ser usadas no chamado controle direto sobre a constitucionalidade dos atos, em geral, e dos atos normativos, exercido perante o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, e, portanto, elas são utilizadas para o controle judicial sobre a produção legislativa.

As Adins podem ser consideradas um instrumento de estratégia política por parte dos parlamentares. De acordo com Taylor e Da Ros (2008), o uso das Adins não deriva necessariamente do aumento de canais de instituições, mas do contexto e da estratégia política. Portanto, as táticas judiciais não estão ancoradas em uma expectativa de vitória de uma ação, mas muitas vezes, o objetivo seria apenas chamar a atenção para o que está sendo aprovado e com isso marcar uma posição parlamentar de oposição ou mesmo de polêmica. De acordo com os autores, há incentivo para o uso das Adins, uma vez que, sua utilização apresenta baixo custo. Citando os autores Dotan e Hofnung, trata-se de “derrotas judiciais e vitórias políticas” (Taylor e Da Ros, 2008).

Em um trabalho que visa estudar os padrões de judicialização da política pela oposição nos governos de Fernando Henrique Cardoso e nos seis anos do governo Lula, os autores revelam que:

*A suposição básica [do texto] é que, apesar de o desenho institucional influir decisivamente na possibilidade de participação dos tribunais na arena política, estes ainda assim dependem de um acionamento externo para que possam tomar decisões politicamente relevantes (Taylor & Da Ros, 2008:5).*

Em outras palavras, o Poder Judiciário não adota qualquer medida de modo ativo. O chamado ativismo jurídico não será aplicado nesse caso, uma vez que, o Judiciário é procurado por outros atores políticos para interpretar e se pronunciar sobre um caso específico. Nesse sentido, a atitude do Poder Judiciário procede de forma reativa, e não ativa.

O Poder Judiciário não toma uma iniciativa deliberadamente sobre uma questão de política. Por isso, não é utilizada, neste capítulo, a afirmação de que há

um contexto de ativismo jurídico por parte desse poder, como é possível observar em alguns artigos sobre o tema. Essa situação, no entanto, procede nos casos em que o Judiciário se pronunciou nas questões relacionadas à reforma política.

Do ponto de vista do Judiciário, não é ele que tem tomado a iniciativa de decidir determinadas questões, como espera-se de um ativismo. O argumento é que o Poder Judiciário tem sido consultado pelo Legislativo, e, portanto, só toma suas decisões quando procurado. No entanto, o Poder Judiciário tem tido a palavra final em algumas decisões. Neste capítulo não pretende-se entrar no mérito da questão de essa participação ser positiva ou negativa. Outros trabalhos terão o mérito de fazê-lo.

Atualmente, existe uma redefinição do papel do Judiciário na política brasileira. Para além de suas funções judiciais tradicionais, o Judiciário tem se valido de poderes concedidos por terceiros e de concessão de recursos adicionais dos tribunais federais e regionais, transformando-se cada vez mais em um ator político (Castro, 1990). De acordo com Castro:

*É possível afirmar que se vive hoje, no Brasil, um processo de mudança no que diz respeito às questões de definição do significado cultural e de determinação do papel institucional do judiciário (Castro, 1990:4).*

Segundo as pesquisas de Taylor e Das Ros (2008), as chances de uma Adin ser bem sucedida é de mais de uma em cinco. O estudo sobre as Adins verificou que elas continuam, desde 1988, mais atuantes do que nunca. No entanto, a pesquisa verificou que nos últimos anos houve um significativo aumento de sua presença institucional no atual governo Lula (Vianna *et alli*, 2007).

No Brasil, adotou-se o modelo abstrato de controle da constitucionalidade com a intermediação do que foi chamado de comunidade de intérpretes. Essa comunidade consiste nos atores sociais que podem propor uma ação de constitucionalidade, como foi enumerado anteriormente. Nessa visão, o Poder Judiciário age em complementaridade com os outros poderes, o Legislativo e o Executivo. Além disso, o ato de revisão jurídica permite uma maior fiscalização sobre as leis que estão sendo aprovadas no Congresso. Nesse momento, o Judiciário se pronuncia de acordo com a sua interpretação sobre a adequação ou não de uma lei com base na Constituição. Nesse sentido, Werneck *et alli* (1999) argumentam que a Adin é um instrumento estratégico e constitucional porque

permite que, para além do que foi discutido no parágrafo anterior, ela serve para proteger uma certa minoria parlamentar e societal contra à dinâmica das decisões tomadas em um sistema de presidencialismo de coalizão.

*O cenário pós-constituente, à exceção do governo Collor, tem sido o da expressão concentrada da vontade da maioria, particularmente nesses dois governos de Fernando Henrique, quando, pelo uso continuado e abusivo das medidas provisórias, provoca a erosão de formas clássicas de controle parlamentar da produção da lei. Foi esse o contexto que veio a favorecer a concretização dos partidos e dos sindicatos no exercício de intérpretes da Constituição, convocando o Poder Judiciário ao desempenho do papel de um tertius capaz de exercer funções de check and balance no interior do sistema político, a fim de compensar a tirania da maioria, sempre latente na fórmula brasileira de presidencialismo de coalizão (Vianna et alli, 1999:51).*

Resumidamente, procurou-se, até o momento, fundamentar o tipo de modelo jurídico que é adotado nos sistema brasileiro. O modelo de revisão constitucional permite que o Judiciário tenha maiores poderes de fiscalização sobre a constitucionalidade da produção legislativa. Como será analisado mais adiante neste capítulo, isso também se refletirá, nas decisões normativas concernentes ao sistema eleitoral, como será apresentado, posteriormente, nesse capítulo.

A perspectiva abordada, até o momento, é considerar o Poder Judiciário como ator político, junto com o Legislativo e também com o Executivo, nas tomadas decisão. Apesar da judicialização da política se referir ao aspecto político mais abrangente, de decisões gerais sobre políticas públicas, o foco desse capítulo consiste em estudar as decisões jurídicas sobre alguns itens da reforma política brasileira.

Existem autores<sup>1</sup> renomados dentro da área do direito os quais teorizam sobre o papel e a história do Poder Judiciário na política brasileira, tendo como base a teoria do direito. No entanto, para os propósitos deste trabalho não é analisado cada um desses autores, mas fornecer um panorama sobre a constituição do modelo jurídico de modo a estudar o papel do Judiciário nas decisões sobre reforma política especificamente. Sendo assim, nesta parte do capítulo o objetivo

---

<sup>1</sup> Entre os mais citados se encontra GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 1999., e CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

foi dissertar sobre as problemáticas concernentes à um cenário de maior participação política do Judiciário na tomada de decisões de âmbito eleitoral. A seguir, é apresentada e discutida cada um das cláusulas decididas pelo Judiciário.

## 4.2

### Mudanças pelo Judiciário

Como explicitado anteriormente, o foco deste capítulo consiste em analisar as mudanças nas regras da competição político-partidárias modificadas pelo Judiciário, ou seja, tanto pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quanto pelo Superior Tribunal Federal (STF). O papel que o Judiciário tem desempenhado no espectro político brasileiro também se faz presente em algumas medidas concernentes à reforma política. Nesse quesito, foram selecionadas três resoluções definitivas sobre três questões eleitorais específicas que o Judiciário impetrou. No entanto, diversas adins foram propostas, tanto nos governos de Fernando Henrique Cardoso, quanto no primeiro mandato do governo Lula<sup>2</sup>, concernente ao âmbito da política em geral.

O Poder Judiciário se manifestou nas seguintes questões: cláusula de barreiras<sup>3</sup>, cujo argumento era que não deveria haver nenhum mecanismo que dificulte a entrada de pequenos partidos na arena política, uma vez que eles também fazem parte do significado de representação política; fidelidade partidária<sup>4</sup>, cuja resolução afirmava, resumidamente, que o mandato pertencia ao partido e não ao candidato; e, por fim, a verticalização das coligações<sup>5</sup>, cuja resolução define que as coligações para as eleições majoritárias devem ser as

---

<sup>2</sup> Governos FHC: Adins 1813, 1817, 1822, 2530, 3305, 3592, 1355, 1382, 1384, 1408, 1490, 1354, 1363, 1465, 2677, 3606, 1351 (Tayloe & Da Ros, 2008).

Governo Lula: Adin 2753, 3743, 3741.

Acredito que essas não são todas as adins apresentadas nesses dois governos, porém, foi que foi possível encontrar no site do STF. Além disso, as resoluções estudadas são aquelas que estão diretamente associadas ao que está sendo estudado sobre reforma política. Outras questões concernentes ao sistema eleitoral foram encaminhadas, porém, para o escopo desse trabalho não foram selecionadas para análise.

<sup>3</sup> ADIN 1.351 de 2006

<sup>4</sup> Resolução nº 22.610 de 2007 para fidelidade partidária

<sup>5</sup> Consulta nº 715 de 2002.

mesmas para as eleições proporcionais.

Entre os órgãos do Poder Judiciário se encontra a Justiça Eleitoral. Ela foi criada pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, representando uma das inovações criadas pela Revolução de 1930. Em 1932 foi promulgado o Código Eleitoral brasileiro. No Brasil, é competência privativa da União legislar sobre Direito Eleitoral e atualmente, as principais leis que regem o Direito Eleitoral são o Código Eleitoral de 1965, a Lei 9.504, de 1997, a Lei dos Partidos Políticos, a Lei 9.096 de 1995, a Lei das Eleições, e as periódicas resoluções normativas do Tribunal Superior Eleitoral, que regulam as eleições com força de lei.

A Justiça Eleitoral é composta por um Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelos Tribunais Regionais Eleitorais na capital de cada estado e no Distrito Federal, por juízes eleitorais, e juntas eleitorais.

Segundo Marchetti (2008), a Justiça Eleitoral tinha como um dos objetivos restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral. Como é sabido na história política brasileira existiram muitos casos de corrupção política, principalmente, quando o voto era aberto e os próprios políticos controlavam o processo eleitoral. A Justiça Eleitoral foi criada como um organismo eleitoral para que pudesse dar celeridade ao processo de votações, por meio de um órgão distante e supostamente neutro no sistema.

Ela foi, portanto, designada para exercer funções da administração pública, cuidando tanto da “lisura e da isenção do processo [eleitoral] quanto da sua abrangência e celeridade” (Taylor, 2006). Entre as suas principais funções estão:

*Controle do alistamento eleitoral; registro das candidaturas; controle das campanhas e, em especial, da propaganda eleitoral; contagem e processamento dos votos; análise das contas das campanhas; e da diplomação dos vitoriosos. Apesar de ser uma instituição da Justiça, a Justiça Eleitoral não somente adjudica disputas no âmbito eleitoral, mas também reúne atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo: administra e gerencia as eleições e estabelece regras legais através da emissão de instruções normativas (Taylor, 2008:148).*

A Justiça Eleitoral apresenta uma abrangência muito grande em relação ao território nacional uma vez que o estabelecimento das normas eleitorais é feito ao nível federal, e, portanto, é válido nacionalmente. As atribuições administrativas sobre a formulação de leis, normas e regras eleitorais conferem à Justiça Eleitoral um órgão de suma importância inclusive no que se refere ao controle e

fiscalização de atos ilegais por parte dos parlamentares em geral nos períodos de campanha eleitoral, entre em outros momentos. Atualmente, é possível acompanhar pelos meios de comunicação que a Justiça Eleitoral está bastante atuante, nesse ano eleitoral de 2010, na fiscalização das campanhas eleitorais, inclusive, das campanhas antecipadas, aquelas que são realizadas antes do período previsto, que são proibidas por lei.

Nos últimos anos, é possível perceber uma presença maior da Justiça Eleitoral brasileira no estabelecimento de regras eleitorais, maior participação, especificamente, do TSE. Como tem sido argumentado até agora, o TSE dá sua palavra final sobre essas normas por meio de encaminhamentos de terceiros. A maior parte desses encaminhamentos acontece por meio de consultas pedidas por outros atores políticos de acordo com o direito constitucional. É atribuição desse órgão:

*III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:  
contrariar dispositivo dessa Constituição;  
declarar a constitucionalidade de tratado ou lei federal;  
julgar válida ato ou lei de governo local contestado em face dessa Constituição (Constituição Federal Brasileira de 1988. Seção II, Artigo 102).*

A citação anterior se refere às atribuições oficiais dos instrumentos democráticos e constitucionais permitidos aos atores políticos, porém, a ressalva feita pela própria Constituição é que:

*§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Superior Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade da lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo (Constituição Federal Brasileira de 1988).*

Apesar de as resoluções serem referentes a diversos assuntos relacionados à política brasileira, este capítulo pretende se ater aos pronunciamentos feitos pelo Judiciário no que concerne aos assuntos relacionados com o debate da reforma política. Primeiramente, serão analisadas as resoluções sobre cláusula de barreiras, em segundo, sobre a fidelidade partidária, e, por último, sobre a verticalização das coligações. No final dessa parte dissertativa, serão relacionadas algumas dessas resoluções que focam, não necessariamente de forma direta, uma fiscalização

maior do Judiciário sobre possíveis desvios de conduta ligados à corrupção eleitoral, a qual será analisada mais detidamente no último capítulo.

A seguir são analisados grandes pontos da reforma política estabelecidas por meio da Justiça Eleitoral. É falado de grandes pontos porque estes apareceram com alguma frequência nos projetos de reforma política debatidas do capítulo 2. No entanto, é ressaltado que, além desses grandes pontos, o Poder Judiciário, vem se pronunciando, ao longo do tempo, sobre diversas ações de inconstitucionalidades que estão sendo impetradas por partidos políticos.

#### 4.2.1

##### **Clausula de barreiras**

A cláusula de barreiras sempre foi motivo de polêmica entre os operadores do debate da reforma política. Ela é diretamente associada ao conceito de multipartidarismo. Como foi discutido no capítulo 2, o multipartidarismo brasileiro era considerado negativo, uma vez que, a quantidade de partidos existentes seria prejudicial ao processo de tomada de decisões, pois, dificultaria as negociações estabelecidas entre os membros do Legislativo e do Executivo.

A crítica ao multipartidarismo vem acompanhada da crítica ao presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, um dos motivos apresentados para que a implementação da cláusula de barreira exista é o fato de que os chamados pequenos partidos são vistos, comumente, como aproveitadores de determinadas situações eleitorais para se coligarem com partidos considerados médios ou grandes, exigindo como contrapartida a participação de seus filiados nos cargos públicos em caso de sucesso nas votações dessa aliança.

O motivo da aplicação da cláusula de barreiras se encontra no fato de evitar que esses partidos sequer consigam funcionamento parlamentar. Aumentando o nível percentual de votos, ficaria muito difícil o ingresso desses pequenos partidos na arena legislativa. A lei vigente deriva da Lei nº 9.096 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos. Em seu artigo 13 afirma-se que:

*Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, como um mínimo de dois por cento do total de cada um deles (Lei dos Partidos Políticos, 1995).*

Caso entrasse em vigor a cláusula de barreiras, algumas das consequências seriam: o afastamento do partido político do funcionamento parlamentar, e a redução do tempo de propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação e na participação na distribuição do dinheiro do fundo partidário.

Com o argumento de que as minorias também devem ter suas chances de serem representadas no Congresso Nacional, o Partido Comunista Brasileiro (PC do B) entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade<sup>6</sup> contra o artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos. Os outros requerentes foram: o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Verde (PV), o Partido Social Cristão (PSC), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido Republicano Brasileiro (PRB), e o Partido Progressista (PP).

Na visão dos partidos seria inconstitucional ter, como regra eleitoral, um dispositivo que proíba a entrada de um partido com base em um percentual de votos, que não o quociente eleitoral. Além disso, a cláusula de barreira, do ponto de vista dos requerentes, feria o artigo constitucional que versa sobre a liberdade de organização dos partidos políticos. Eles reclamavam por iguais condições na competição eleitoral.

Essa ação direta de constitucionalidade pode ser considerada um caso de judicialização, uma vez que, foi requerido pelo Congresso Nacional ao Judiciário. Este último, juntamente, com o presidente da República, se pronunciou a favor da constitucionalidade da lei. Em outras palavras, uma lei foi sancionada pelo Congresso, porém, ela foi contestada por outros atores políticos. Essa contestação se realiza via Poder Judiciário de modo a rever a compatibilidade dessa lei com os preceitos e normas da Constituição de 1988. Para isso, os juízes levam em conta não só o que está escrito formalmente na Constituição, como também, princípios argumentados pelos requerentes da ação de inconstitucionalidade. O julgamento

---

<sup>6</sup> O julgamento sobre a cláusula de barreiras se refere à ADIN nº 1.351-3 de 7 de dezembro de 2006 e nº 1.354. Sendo esta apensa à aquela.

jurisdicional é baseado nessas condições.

Outro argumento a favor da aplicação da cláusula de barreiras é a necessidade de se ter, representados no Congresso, partidos políticos com projeção nacional. De acordo com a ação 1.351, o então Advogado Geral da União:

*Defende que o princípio da plenitude partidária resguarda somente a existência de partidos autênticos, entendidos aqueles que se amparam em parcela razoável da população e não numa individualidade forte, capaz de obter a adesão de alguns seguidores (2006).*

A chamada nacionalização dos partidos é um ideal a ser alcançado desde muito tempo na política brasileira. Não à toa a possibilidade de implementação da cláusula de barreira vem sendo proposta em Constituições anteriores à de 1988. O argumento de se ter partidos nacionais é uma discussão antiga cujo foco era ir contra a prática dita “paroquial” dos partidos políticos. Exigia-se que eles deveriam ter como perspectiva a formulação de políticas nacionais e não locais, como eram acusados.

Outro fator relacionado a esse dispositivo de inconstitucionalidade pode ser interpretado como o objetivo de também reduzir a quantidade de partidos existentes na arena eleitoral. No entanto, como chama a atenção a própria Adin, é princípio constitucional o pluralismo. A ministra Carmen Lúcia toma o cuidado de afirmar que o pluralismo não necessariamente enseja o multipartidarismo. Contudo, o sistema político brasileiro se configurou pela facilidade de formação de partidos políticos propiciando, portanto, um cenário de multipartidarismo. Assim, os diversos interesses podem brigar por um espaço de representação.

A ação admite, além disso, que já existe uma regra eleitoral que proporciona uma espécie de seleção natural dos partidos políticos representados no Congresso. O quociente eleitoral já nivela, por meio da quantidade de votos obtidos, o número de partidos que terá uma representação na arena legislativa. Essa situação remete ao que Wanderley Guilherme dos Santos (1994) uma vez argumentava sobre a diferença entre partidos registrados e partidos parlamentares. Na época da publicação dessa resolução, era 29 o número de partidos registrados na Justiça Eleitoral, porém, apenas 9 conseguiram usufruir do efetivo funcionamento parlamentar. De acordo com o relator da Adin Marco Mello

Garcia<sup>7</sup>, o voto popular cumpre seu papel na seleção dos partidos políticos a serem representados, e, portanto, não haveria qualquer necessidade de uma restrição constitucional impondo um percentual limite de admissão parlamentar dos partidos.

A possibilidade de se ter as minorias representadas é o grande argumento a favor da inconstitucionalidade da lei questionada. É julgado que o Brasil, por ser um país democrático, deve permitir, por meios constitucionais, que as minorias tenham o direito de tentar representação por meio de eleições regulares. Na Adin 1.351, o mesmo ministro afirma categoricamente que “democracia não é ditadura da maioria” (2006:45), parafraseando Tocqueville. Ele resumiu:

*Que fique ressaltado, em verdadeira profissão de fé, em verdadeiro alerta a desavisados, encontrar-se subjacente a toda esta discussão o ponto nevrálgico concernente à proteção dos direitos individuais e das minorias, que não se contrapõe aos princípios que regem o governo da maioria – cuja finalidade é o alcance do bem-estar público, a partir da vontade da maioria, desde que respeitados os direitos dos setores minoritários, não se constituindo, de forma alguma, em via de opressão destes últimos.*

*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, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria (2006:46).*

Mais uma vez, o argumento da personalização do voto foi colocado em questão. Causado pelo sistema proporcional de lista aberta, esse argumento reforça a tese de que os candidatos não seguem o conteúdo programático consistente na agenda dos partidos políticos. De acordo com o texto, essa situação coloca em risco a disciplina interna dos partidos, já que, por conta dessa situação, os partidos políticos não teriam uma atuação coesa dentro do Congresso. A cláusula de barreiras também pretende, como é argumentado ao longo de alguns anos, fortalecer os partidos políticos. O imaginário que é construído é que seria mais fácil fiscalizar a ação eleitoral quando se lida com partidos, e não com os

---

<sup>7</sup> A maior parte dos comentários citados no julgamento sobre a cláusula de barreiras será retirada do relator da Adin. Não serão desconsiderados os votos dos outros ministros, mas o voto do relator acaba por resumir todos os argumentos, sejam eles contra ou a favor da ação de inconstitucionalidade em questão.

políticos individualmente.

#### 4.2.2

##### **Fidelidade partidária**

Na mesma redação da Adin é registrado o debate dos ministros no momento do julgamento da inconstitucionalidade da lei e foram comentadas a fidelidade partidária e as coligações nas eleições proporcionais como um aspecto a ser resolvido no sistema político brasileiro. Apesar dessa Adin não julgar especificamente a fidelidade, eles versam sobre opiniões que abrangem alguns itens da reforma política.

Eles tendem a opinar que esses dois aspectos representam duas atitudes negativas das regras eleitorais, sem, no entanto, entrar em detalhes sobre a necessidade de resolver ou não essa questão e de que maneira. Além disso, no voto do ministro Gilmar Mendes é contestado alguns itens que fazem parte dos projetos da reforma política apresentados no capítulo anterior, e também indica que alguns desses itens estão imbricados uns com outros, fazendo com que a mudança de um deles implique na mudança dos outros. Conforme o texto da Adin 1.351:

*Se consideramos 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, ressalvadas as situações específicas decorrentes de ruptura de compromissos programáticos por parte da agremiação ou outra situação de igual significado, a meu ver, o abandono de legenda deveria dar ensejo à perda de mandato 2006:83).*

A fidelidade partidária foi julgada pela Resolução nº 22.610<sup>8</sup>. Nessa resolução, o Tribunal Superior Eleitoral resolveu “disciplinar” o processo de perda de cargo eletivo e também os casos de desfiliação partidária. A fidelidade

---

<sup>8</sup> Resolução de 22.610 de 25 de outubro de 2007. Republicada por determinação do art. 2º da Resolução n.º 22.733, de 11 de março de 2008

partidária faz parte de um movimento de disciplinamento, como foi especificado, do comportamento dos parlamentares dentro da arena legislativa. A grande motivação, alegada desde o início da década de 1990, como foi discutido no capítulo 1, é o fortalecimento dos partidos políticos.

A adin 1398 originária parte da 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?*

Fala-se de “patrimônio do voto”, e nesse sentido, deve pertencer ao partido e não ao candidato. A exaltação do papel dos partidos políticos enquanto atores de mediação representativa entre os parlamentares e os eleitores permeiam toda a argumentação a favor da defesa do pertencimento do mandato ao partido. Inclusive é afirmado e reafirmado, tanto nessa Adin como na resolução comentada, que umas das condições para um político ter sua candidatura oficializada é a filiação partidária. A conclamação direta é que “na democracia moderna não há poder político, nem Estado, se não há partido político”. Além disso, como também considera a Adin, a representação política se realiza via mandato eleitoral.

*Não se trata, sublinhe-se, de sanção pela mudança de partido, mas do reconhecimento de inexistência de direito subjetivo autônomo e sequer de expectativa de direito autônomo à manutenção pessoal do cargo.*

A fidelidade partidária, nesse sentido, é defendida em prol do respeito ao voto do eleitor. Sendo o mandato do candidato e não do partido, como era entendido até o momento da resolução do Judiciário, foi argumentado que o parlamentar podia trocar de partido e com ele levar seu mandato. Isso foi considerado um desrespeito com o eleitorado, uma vez que, este passou a não mais saber em qual partido encontrava seu representante. Por isso, surgiu a necessidade de formular um mecanismo constitucional que regresse esse tipo de comportamento.

Na Resolução é afirmado que:

*O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a*

*decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.*

No entanto, essa mesma resolução afirma que os casos de justa causa para a perda de mandato são: incorporação ou fusão de partido; criação de novo partido político; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e grave discriminação pessoal. André Marengo (2006) afirma que:

*Parece evidente que o tipo de comportamento governamental a ser inibido refere-se não apenas à corrupção endêmica, como também à extensão pelo Executivo de prerrogativas conferidas a outras agências, como o Legislativo, Judiciário, ou, ainda, unidades subnacionais de governo (Marengo, 2006:178).*

O alcance do fortalecimento dos partidos políticos por meio da fidelidade partidária tem como um das finalidades acabar com a aclamada personalização do voto, além de tentar aplicar um comportamento no qual os parlamentares sejam movidos pelos conteúdos programáticos dos partidos. Essa visão de se instituir uma fidelidade partidária entre os parlamentares vai de encontro ao que Limongi (2005) argumenta. Segundo ele, a migração acontece devido ao forte papel que os líderes partidários têm sobre os parlamentares. Essa migração, de acordo com o autor, não seria prejudicial ao funcionamento da dinâmica parlamentar, pois, ela aconteceria entre partidos afins.

Esses líderes, além disso, exercem também o papel de recrutador de outros políticos dos outros partidos devido ao fato de que quanto maior o partido político maior será a distribuição de seu poder, uma vez que, de acordo com o regimento interno, a distribuição dos cargos e dos recursos políticos dentro do Congresso geralmente é proporcional ao tamanho da bancada. Contudo, Limongi (2005) conclui que a reforma política, para se ter uma fidelidade partidária, teria como resultado o cerceamento do papel desses líderes enquanto angariadores de adeptos.

### **4.2.3**

#### **Verticalização das coligações**

As coligações são uma forma de organização partidária que é permitido aos

partidos políticos desde 1964, salvo no período do regime militar quando os partidos foram organizados em apenas dois: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Sobre a dinâmica das coligações, Theófilo (2009) resumiu:

*O termo coligação partidária se refere à possibilidade de dois ou mais partidos se unirem em eleições parlamentares, como se fossem um mesmo partido, aonde as cadeiras alcançadas no Parlamento são distribuídas proporcionalmente entre os candidatos mais votados dentro da coligação (Rodrigues, 2009:36).*

Ao longo dos projetos apresentados pelas duas casas legislativas, um dos itens contemplados era a proibição das coligações para as eleições majoritárias, conforme apresentado no capítulo 3. Um dos argumentos utilizados era que a representação política era desviada de seu sentido primeiro, uma vez que, a coligação geralmente acaba sendo formada por partidos políticos que, a princípio, não são afins no que diz respeito aos seus conteúdos programáticos. Além disso, partidos considerados pequenos preferem se coligar e lançar pouca quantidade de candidatos em troca de, se a coligação for eleita, eles poderem participar e usufruir, de alguma forma, dos cargos do governo, mas principalmente, eles coligam para conseguir alcançar o quociente eleitoral, que sozinhos, possivelmente, não alcançariam. Com ressaltou Nicolau:

*A combinação de eleição com a possibilidade de o eleitor votar na legenda, tal como ocorre no Brasil, produz um resultado curioso. Ao votar na legenda, quando o partido de sua preferência está coligado, o eleitor não garante que seu voto ajude a eleger especificamente um nome do seu partido. Na prática, esse voto é contabilizado apenas para definir o total de cadeiras obtido pela coligação (Nicolau apud Rodrigues, 2009:54).*

No ano de 2002, ano de eleições gerais, o PDT protocolou uma Consulta nº 715 sobre o artigo 6º da Lei das Eleições (Lei nº 9.054, 1997). A principal motivação dessa consulta era responder a seguinte pergunta:

*Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para a eleição de presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D), e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (partido E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação? (Consulta nº 715, 2002)*

Da mesma forma que era discutida por Nelson Jobim (1992), o então ministro volta, nessa consulta nº715, com o mesmo argumento dado na década de 1990 sobre as coligações, a nacionalização dos partidos políticos. Para se ter o fortalecimento dos partidos é necessário, de acordo com ele, prevê que eles ajam conforme seu caráter nacional e que acaba sendo “essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República”<sup>9</sup> (2002:3).

A nacionalização, no entanto, é característica de alguns partidos, mas não de todos. Apesar dela ser desejada como correspondente a todos os partidos políticos do sistema político, alguns partidos apresentam mais o caráter regional do que nacional. Para dar conta dessa diferença, o Judiciário se pronunciou a favor da verticalização.

A verticalização das coligações significa que os partidos podem formar coligações, contanto que elas sejam as mesmas para as eleições que disputam cargos majoritários, e podem ser diferentes para as eleições proporcionais, porém, podem ser as mesmas dentre as disputas para cargos proporcionais. Na Lei Geral dos Partidos Políticos, as resoluções ficaram da seguinte forma:

*§ 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei n. 9.504 de 1997, art. 6º).*

*§ 2º Um mesmo partido político não poderá integrar coligações diversas para a eleição de governador/a e a de senador/a; porém, a coligação poderá se limitar à eleição de um dos cargos, podendo os partidos políticos que a compõem indicar, isoladamente, candidato/a ao outro cargo (TSE nº 20.121 de 12 de abril de 1998).*

*§ 3º Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e para proporcional, poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional entre os partidos políticos que integram a coligação para o pleito majoritário (TSE nº 20.121 de 12 de abril de 1998)*

*§ 4º Poderá o partido político integrante de coligação majoritária, compondo-se com outro ou outros, dessa mesma aliança, para eleição proporcional, constituir lista própria de candidatos à Câmara dos Deputados, Assembléia ou Câmara Legislativa (TSE nº 20.121 de 12 de abril de 1998).*

*§ 5º É vedada a inclusão de partido político estranho à coligação majoritária, para formar com integrante do referido bloco partidário aliança diversa,*

---

<sup>9</sup> Essa consulta deu origem à Resolução nº 21.002, de 26 de fevereiro de 2002.

*destinada a disputar eleição proporcional (TSE nº 20.121 de 12 de abril de 1998).*

### 4.3

#### **Considerações Finais**

Neste capítulo 4 foram discutidas as resoluções do Judiciário sobre os sistemas eleitoral e partidário brasileiros. Uma questão considerada permanente nas análises das ações de inconstitucionalidade é que o argumento a favor do fortalecimento dos partidos políticos no sistema político ainda é presente nessas resoluções. Os argumentos apresentados sobre esse aspecto indicam que quaisquer mudanças referentes a esses três itens, fidelidade partidária, verticalização das coalizões e cláusula de barreiras, teriam como resultado o fortalecimento dos partidos políticos e seu disciplinamento comportamental para um tipo de atitude considerado pelos relatórios como adequado.

Nesse sentido, existe um ideário de que reforçar os partidos representaria uma melhora comportamental dos parlamentares e dos partidos. A personalização do voto, as coligações nas eleições parlamentares, entre outros aspectos considerados negativos, aparecem como formas corruptas de atuação partidária. A julgar por um dilema dos filósofos políticos de séculos atrás, os argumentos a favor do fortalecimento dos partidos pressupõe uma forma considerada ideal de atuação parlamentar. Qualquer ação diferente é considerada corrupta. Em outras palavras, é como se tivesse um comportamento partidário idealizado que qualquer atitude contrária seria considerado uma corrupção comportamental.

Além disso, neste capítulo foi argumentado que o Poder Judiciário, enquanto ator político, decide sobre normas eleitorais que foram questionadas, principalmente, por partidos políticos. Assim, é possível perceber que apesar de os projetos de reforma política apresentados pelas casas legislativas não terem sido aprovadas por elas, o Judiciário cumpre sua função política de também se pronunciar sobre essas questões. O poder Judiciário não toma iniciativa deliberada de formular projeto de lei sobre a pauta de reforma, mas, por direitos constitucionais, o Poder Judiciário acaba sendo introduzido como um ator à medida que são postas em questão determinados artigos normativos.

A mudança percebida dos termos da reforma política acontece também via

ação direta de inconstitucionalidade sobre normas até então vigentes no sistema partidário-eleitoral. Essa mudança pode ser referida ao combate à corrupção, a uma corrupção moral, porém, ainda não associada às questões eleitorais, como poderá ser identificado no próximo capítulo. O período democrático brasileiro está mais consolidado e ajustamentos são propostos de modo a aproximar as práticas políticas do ideário que se tem sobre funcionamento dos sistemas eleitoral e partidário. Sendo assim, essa mudança já parece indicar um caminho de moralização ainda dos comportamentos parlamentares.

Esses encaminhamentos de constitucionalidade indicam que a reforma política parece tomar um novo rumo. Não mais por meio de aprovações de grandes projetos, mas por pontuais resoluções, também via Poder Judiciário. Portanto, sua atuação seria complementar à atuação dos outros dois poderes. Além disso, o Poder Judiciário apresenta um comportamento reativo, e não propriamente ativo, nas aprovações das consultas protocoladas. Isto é, o Judiciário só se pronunciou nas questões referentes à reforma política quando provocado pelos partidos políticos. Dessa forma, ele age de forma reativa ao Poder Legislativo, complementando, de certa maneira, estrategicamente, as decisões desse último poder.

No capítulo seguinte, identifica-se não mais uma mudança ou uma permanência, mas um deslocamento de sentido em direção ao combate à corrupção. Dessa vez, esta é referida, especificamente, à corrupção eleitoral. O comportamento ainda é um foco de controle por meio de normas eleitorais, porém, esse comportamento visa mais a atuação individual dos políticos dentro da esfera parlamentar do que o comportamento partidário, como foi estudado até o presente capítulo.