



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

A QUEM “PERTENCE” O MANDATO POLÍTICO?

**Reflexões sobre o sistema eleitoral proporcional
brasileiro e suas interpretações pelo Supremo
Tribunal Federal**

por

ALINE REZENDE PERES OSORIO

ORIENTADOR: Francisco de Guimaraens

20011.1

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900
RIO DE JANEIRO - BRASIL

A QUEM “PERTENCE” O MANDATO POLÍTICO?

Reflexões sobre o sistema eleitoral proporcional brasileiro e suas interpretações pelo Supremo Tribunal Federal

por

ALINE REZENDE PERES OSORIO

Monografia apresentada ao
Departamento de Direito da Pontifícia
Universidade Católica do Rio de
Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Francisco de
Guimaraens

2011.1

A dois grandes Franciscos,
a meu orientador de perto,
Francisco de Guimaraens, e
a meu orientador de longe,
Francisco Mauro Dias
(*in memoriam*).

*“La primera condición para cambiar
la realidad consiste en conocerla”
(GALEANO, Eduardo. Las venas
abiertas de América Latina)*

Agradecimentos

A minha mãe, aquilo de mais precioso que possuo. A ela, com sua bondade infinita, devo o que sou e o que ainda hei de ser.

Ao meu pai, que, pelo exemplo, me ensinou que a grandeza dos homens está na simplicidade.

À vó Yara, meio sereia meio bruxa, minha grande paixão.

À Vânia, querida madrinha, que me criou com “chamego” e poesia.

À PUC-Rio, pela bolsa concedida e pela lição: *“para quem tem asas, nada é pesado.”*

Ao professor Francisco de Guimaraens, meu orientador, a quem não agradeço somente pela orientação atenta e generosa, mas pela partilha de conhecimento e de *bons encontros* durante os três anos que foi meu tutor no PET-Jur. Ele, que parece sempre ter uma resposta, me ensinou a importância das perguntas.

Ao professor Francisco Mauro Dias, meu eterno mestre, a quem expresso, dedicando-lhe este trabalho, gratidão pelos tantos ensinamentos.

Ao professor Adriano Pilatti que, inocentemente, é o culpado pela minha “teimosa” veia política (e eu teimo: a política é, sim, para moças).

Ao professor Fábio Leite, que sempre, e com grande generosidade, comigo dividiu seus conhecimentos e pensamentos.

Ao professor Augusto Werneck, querido amigo, a quem tive a honra de acompanhar em sua luta, que fiz minha também, pelas cotas para negros em universidades públicas.

Ao Adam, mon petit amour, a qui je dois la joie des mes jours.

Agradeço, por fim, aos meus preciosos amigos, pois, parafraseando o sábio Oscar Niemeyer, *o mais importante não é o Direito, mas a vida, os amigos e este mundo injusto que devemos modificar.*

Resumo

O presente trabalho propõe-se a refletir sobre o Sistema Eleitoral Brasileiro, suas singularidades, inconsistências, possíveis efeitos e defeitos. Tal análise exige que se proceda, preliminarmente, ao estudo do sentido da democracia e da representação política, e do papel dos partidos políticos. Impõe-se, ainda, o exame meticoloso das engrenagens que compõem os sistemas eleitorais em geral, a fim que se possa compreender o sistema eleitoral brasileiro e a opção institucional nele consubstanciada. E, então, a partir de todo o instrumental concedido, passa-se à reflexão propriamente dita sobre o sistema brasileiro tal como foi delineado pela Constituição de 1988, considerando-se, ainda, as consequências políticas das recentes interpretações que dela fez o Supremo Tribunal Federal nos julgamentos que impuseram a fidelidade partidária, elegendo os partidos e, posteriormente, também as coligações como titulares do mandato eletivo. O argumento deste estudo é o de que é possível pensar em formatos de sistemas eleitorais que sejam destinados a influir sobre a dinâmica de revitalização das condições materiais da participação popular na formação do poder, sendo exemplo do *ethos* democratizante que o campo jurídico pode promover. E mais, o de que os formatos capazes de dialogar com o aprimoramento dos regimes democráticos são justamente aqueles que propiciam a concretização do princípio proporcional de representação.

Palavras-chave

Sistema eleitoral; representação política; democracia; partidos políticos; sistema proporcional; Constituição de 1988; Supremo Tribunal Federal; Tribunal Superior Eleitoral; fidelidade partidária; ordem de suplência; coligações.

Sumário

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO I - DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS: PRESSUPOSTOS PARA UMA ANÁLISE DOS SISTEMAS ELEITORAIS.....	11
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
1.2. UMA TEORIA PROCEDIMENTAL DA DEMOCRACIA E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	12
1.3. A IMPORTÂNCIA DA CONSOLIDAÇÃO DOS LAÇOS DE IDENTIFICAÇÃO PARTIDÁRIA PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	21
CAPÍTULO II - SISTEMAS ELEITORAIS: <i>UM FORMALISMO RELEVANTE</i>	27
2.1. PRINCÍPIOS ELEITORAIS MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL	27
2.2. VARIÁVEIS FUNDAMENTAIS DOS SISTEMAS ELEITORAIS	32
2.3. CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS DO PRINCÍPIO DE REPRESENTAÇÃO ADOTADO: EM DEFESA DO SISTEMA PROPORCIONAL	45
CAPÍTULO III - O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: “<i>UM EXERCÍCIO DE ENGENHARIA INSTITUCIONAL ARTIFICIAL E EXÓTICO</i>”	52
3.1. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO	52
3.2. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E SUAS ENGRENAGENS	56
3.3. PARTIDOS POLÍTICOS E O PROCESSO DE COMPETIÇÃO ELEITORAL NO BRASIL	66
3.4. CONSTRANGIMENTOS DERIVADOS DO SISTEMA ELEITORAL-PARTIDÁRIO.....	78
CAPÍTULO IV - O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO INTERPRETADO: “<i>O MANDATO PERTENCE AO PARTIDO E À COLIGAÇÃO</i>”	80
4.1. A TITULARIDADE DO MANDATO ELETIVO E O PAPEL DO STF E DO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL	80
4.2. A (IN)FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA CONSTITUIÇÃO.....	83
4.3. A TITULARIDADE DO MANDATO ELETIVO SEGUNDO OS TRIBUNAIS BRASILEIROS...	89
4.4. CONSEQUÊNCIA DAS DECISÕES DO STF E DO TSE SOBRE O SISTEMA ELEITORAL E SOBRE A TITULARIDADE DO MANDATO ELETIVO	100
CONCLUSÃO	104
BIBLIOGRAFIA.....	108

INTRODUÇÃO

“Há, em nosso tempo, cerrada polêmica em torno das instituições. Alguns – conservadores e direitistas – tendem a transformá-las em fetiches intocáveis, (...) [p]ara outros, as instituições são sempre indesejáveis e, nesta perspectiva, exigem ser atacadas e mesmo demolidas, por uma questão de princípio. (...) Não creio que esse maniqueísmo conceitual possa levar a qualquer lugar aproveitável. A instituição é, a meu ver, um mal necessário e, portanto, um bem. O paradoxo aparente pode ser explicado a partir da definição de que a liberdade é o conhecimento da necessidade. Se a instituição é um mal necessário, ela implica, necessariamente, um conhecimento da necessidade. Nesta medida, e a partir da definição considerada, ela é um passo à frente no sentido da liberdade e, portanto, constitui um bem, já que aponta para a liberdade, bem supremo. Acontece, entretanto, que a instituição – mal necessário – com muita freqüência se transforma num mal mais do que necessário e, desta forma, deixa de ser um bem para tornar-se um mal desnecessário. Isto ocorre, sem exceção, em todos os casos em que a estrutura institucional se põe a serviço, não da necessidade, em sua justa e necessária medida, mas de privilégios, injustiças e iniquidades. (...) A instituição se mantém como mal necessário, em sua justa e necessária medida quando serve à liberdade, isto é, quando favorece o desenvolvimento dos sujeitos humanos, a partir da livre construção de suas respectivas práticas e discursos. Daí pode-se dizer que a estrutura institucional a que chamamos de democracia é, por excelência, o mal necessário”¹.

Partindo do pressuposto de que “*institutions matter*”, traduzido com acuidade por Hélio Pellegrino no trecho acima, o presente trabalho se propõe a refletir sobre o Sistema Eleitoral Brasileiro tal como foi delineado pela Constituição de 1988, considerando-se, ainda, as consequências políticas das recentes interpretações que dela fez o Supremo Tribunal Federal, notavelmente no que diz respeito à titularidade do mandato eletivo.

A escolha pelo estudo dos sistemas eleitorais foi determinada pelo entendimento de que a opção por um de seus múltiplos arranjos institucionais possíveis, longe de ser mero *formalismo jurídico* – como julga o senso comum –, produz consequências imediatas, aproximando ou afastando o resultado das eleições, e logo a distribuição dos assentos parlamentares, da distribuição autêntica de forças e opiniões existentes na sociedade, expressas pelo voto.

¹ PELLEGRINO, Hélio. *A burrice do demônio*. Rio de Janeiro: Rocco, 1988. pp. 15-18

Com efeito, os sistemas eleitorais podem ser definidos como “*constructos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político*”.²

Nesse sentido, a *ratio* da escolha de todo sistema eleitoral aponta necessariamente para (a) uma teoria formal e universal acerca da representação política e (b) uma intenção estratégica: o sistema é pensado para produzir determinados efeitos políticos previamente arquitetados.

É bem verdade que as leis eleitorais podem ser consideradas como o “*instrumento político mais passível de manipulação*”³, sendo fato corriqueiro nos processos constituintes que as forças políticas (poder constituído) produzam um conjunto de regras através das quais possam cristalizar um *modus operandi* e perpetuar sua condição de *situação*.

Entretanto, o argumento do meu estudo é o de que é possível pensar em formatos de sistemas eleitorais que sejam, diversamente, destinados a influir sobre a dinâmica de revitalização das condições materiais da participação popular na formação do poder, sendo exemplo do *ethos* democratizante que o campo jurídico pode promover. E mais, o de que os formatos capazes de dialogar com o aprimoramento dos regimes democráticos são justamente aqueles que propiciam a concretização do princípio proporcional de representação – o que, como se demonstrará adiante, não se reduz ao sistema propriamente proporcional.

² TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições e práticas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 17.

³ SARTORI, Giovanni. Representational Systems In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 13. New York: MacMillan/Free Press, 1968. pp. 470-475.

Isto posto, o cerne do trabalho é, partindo de uma análise do sentido da democracia e da representação política, e dos sistemas eleitorais em geral, refletir sobre a moldura específica adotada pelo Constituinte de 1988 e sobre o impacto das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (o “STF”) sobre fidelidade partidária e ordem de suplência, examinando o modelo adotado em termos de perdas e ganhos democráticos.

Contudo, antes de expor a organização que conformará o presente trabalho, é preciso fazer algumas ressalvas metodológicas.

A primeira é, na verdade, uma constatação – com ares de desabafo e, em certa medida, de frustração – de que esse estudo não trata de dois problemas/momentos cruciais determinantes da qualidade da representação e chave para o aprimoramento dos regimes democráticos. Ele não se propõe a analisar nem o momento de formação e escolha das lideranças, momento este anterior à seleção dos representantes pelo processo eleitoral, nem o momento da atuação propriamente dita desses representantes após sua eleição.

A preocupação aqui é pensar a qualidade dessa *máquina* de tradução de votos em assentos parlamentares que se diz proporcional, mas que, como demonstrarei, a depender das suas engrenagens – de seus elementos intrínsecos e extrínsecos –, pode muito bem gerar efeitos majoritários. Entretanto, sem a consideração daqueles elementos não é possível pensar em uma verdadeira (r)evolução do regime representativo brasileiro, relegando os efeitos dos sistemas eleitorais a um segundo plano.⁴

A segunda ressalva é que esse é um trabalho mais descritivo que crítico do sistema eleitoral brasileiro posto (pela Constituição) e interpretado (pelo STF - vale dizer, o guardião da Constituição nos termos do art. 102 da

⁴ Veremos que um sistema eleitoral é composto por quatro elementos intrínsecos - (a) a magnitude da circunscrição, (b) a fórmula eleitoral, (c) a forma do boletim de voto, e (d) o procedimento de votação - e poderá ser composto por algum elemento extrínseco (por exemplo, cláusulas de barreira). A proporcionalidade de um sistema dependerá de cada um desses elementos em si e da interação entre eles. Demonstraremos, assim, que um sistema proporcional formado por determinados elementos, tais como cláusulas de barreira, circunscrições uninominais ou com baixa magnitude (número de assentos parlamentares a ser distribuído por circunscrição) pode produzir efeitos majoritários.

CF/88). Não pretendo aqui, nesses estreitos limites de uma monografia, aprofundar-me no estudo da teoria da representação política ou, ainda, no espinhoso tema da judicialização da política, o que seria necessário para tecer críticas mais profundas e contundentes sobre o objeto do estudo. Apontarei, contudo, inconsistências aparentes do sistema, que poderiam ou não ser resolvidas a depender da tese adotada acerca dessas duas questões.⁵

E esse recorte se justifica, pois se trata de um estudo preliminar, necessário e pressuposto para reflexões posteriores – e mais aprofundadas –, em provável dissertação de mestrado, sobre o problema e, mais especificamente, sobre a legitimidade da própria representação política no Brasil.

Feitas essas reservas, cabe passar à organização do texto.

O primeiro Capítulo destina-se a definir os pressupostos do trabalho. A tarefa de analisar o sistema eleitoral brasileiro quanto a seu conteúdo democrático impõe, primeiramente, a definição dos conceitos de democracia e de representação política com que se irá trabalhar. Adiciono a estes um terceiro pressuposto: a reflexão acerca do papel dos partidos políticos nas modernas democracias representativas.

Em seguida, o segundo Capítulo apresenta os conceitos básicos relativos aos sistemas eleitorais, a fim que se possa compreender o sistema eleitoral brasileiro e a opção institucional nele consubstanciada. Realizo, então, uma apresentação, em linhas gerais, dos diferentes sistemas eleitorais e seus elementos constitutivos (i.e., circunscrição eleitoral, estrutura do boletim de

⁵ Por exemplo, a legislação proporcional no Brasil possui um desenho que lhe tolhe a proporcionalidade, gerando resultados próximos ao mecanismo majoritário, a partir da ampliação da participação parlamentar dos grandes partidos. Todavia, as coligações eleitorais, frequentemente traçadas com a combinação de partidos grandes e pequenos, geram um funcionamento *sui generis* do sistema proporcional. Como afirma José Luciano de Mattos Dias, o sistema funciona a partir de um duplo mecanismo: “por um lado, o quociente eleitoral tende a eliminar os pequenos partidos, por outro, a coligação novamente os recupera”. O sistema proporcional que permite coligações acaba dando azo também a partidos fictícios que apenas se mantêm em razão de suas alianças (DIAS, José Luciano de Mattos. Legislação Eleitoral e Padrões de Competição Político-Partidária. In: *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/Iuperj, 1991, p. 65-97).

voto, fórmula eleitoral e procedimento de votação), oferecendo ao leitor um quadro geral das possíveis escolhas da engenharia eleitoral e suas consequências. Não pretendo aqui – e nem poderia! – esgotar o estudo dos arranjos institucionais, pois, como bem notou Giusti Tavares⁶, cada sistema eleitoral particular possui uma combinação institucional *única*, conferindo-se à engenharia eleitoral formidável e quase inesgotável capacidade de criação.

Ainda, é fundamental advertir que a análise dos sistemas eleitorais desenvolvida nessa tese refere-se fundamentalmente à constituição eleitoral do Poder Legislativo no âmbito federal e, em especial, da Câmara dos Deputados (também designada Câmara Baixa, Câmara dos Representantes ou Primeira Câmara). Até mesmo porque é muitíssimo reduzido o espectro de escolha institucional no caso das eleições para o Poder Executivo, já que o sistema eleitoral proporcional não é aplicável em circunscrições uninominais (i.e., circunscrições nas quais se deva eleger apenas um representante).

O terceiro capítulo é dedicado à descrição do modelo eleitoral adotado pelo Brasil a partir da Constituição de 1988 e complementado pela legislação eleitoral e partidária infraconstitucional. Sem o objetivo ou a preocupação de exibir um panorama histórico, nele, busco apresentar o arcabouço constitucional e legal do atual sistema eleitoral brasileiro. Para tanto, analiso, de um lado, as peças escolhidas para a montagem da engrenagem eleitoral, com seus efeitos imediatos; e, de outro, o regramento da criação e funcionamento de partidos políticos, também com suas implicações diretas.

Por fim, no quarto capítulo, examino brevemente as recentes manifestações do Tribunal Superior Eleitoral e decisões do Supremo Tribunal Federal quanto ao sistema eleitoral, revelando as possibilidades de interpretação do texto constitucional. Meu objetivo é o de examinar como os julgamentos que impuseram a fidelidade partidária, elegendo os partidos e, posteriormente, também as coligações como titulares do mandato eletivo, em

⁶ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 48.

detrimento de candidatos, impactaram no funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, e até que ponto condizem com a realização do modelo democrático instaurado pela Constituição de 1988.

A partir de todo o instrumental concedido, proponho, como conclusão, uma reflexão acerca das singularidades, inconsistências, possíveis efeitos e defeitos do sistema eleitoral brasileiro adotado. Sem pretensões de recomendar um novo modelo ou de encontrar uma resposta para o problema da representação e da representatividade política no Brasil, busco, isso sim, apontar questões. Pois, como Quintana, acredito que “*a resposta certa não importa nada: o essencial é que as perguntas estejam certas.*”⁷

⁷ QUINTANA, Mario. *Caderno H*. 2ª ed.. 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2010. 413 pp.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS:

pressupostos para uma análise dos sistemas eleitorais.

1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os sistemas eleitorais, entendidos como *constructos técnico-institucional-legais* que possibilitam a conversão dos votos do eleitor (preferências) em mandatos (poder político – cadeiras no Legislativo ou chefia no Executivo), têm sido relegados a um plano secundário e superficial na causação política. Persiste a ideia de que seriam mero formalismo jurídico ou quando muito, um instrumento de manipulação.

Incumbe, porém, entender sua verdadeira função. Os sistemas eleitorais “*são construções institucionais política e estrategicamente concebidas, e tecnicamente realizadas, para viabilizar e sancionar a representação política*”.⁸

A criação dessa máquina de tradução de preferências em poder político está intimamente relacionada a dois princípios: (a) ao princípio democrático, cujo fundamento se extrai da soberania popular, exprimido pela máxima *todo o poder emana do povo*, e (b) ao princípio representativo, solução para o problema da inviabilidade de uma participação direta do povo no poder, do exercício direto da democracia.

Há, então, na gênese desse instrumento formal concepções específicas de representação política e de democracia – noções basilares de direito constitucional –, que constituem os pressupostos e parâmetros para a análise dos sistemas eleitorais.

⁸ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 33.

Mas há, ainda, um terceiro pressuposto, intimamente ligado e inseparável aos conceitos modernos de democracia e representação política: os partidos políticos. Entendidos como corpos intermediários entre representados e representantes, como os canais mais sensíveis e indispensáveis para a tradução e agrupamento das demandas difusas daqueles e, logo, como forma de realizar a representação política e a própria democracia, seu exame mostra-se essencial para o objeto desse trabalho.

Assim, o presente estudo deve começar pela apresentação breve e instrumental das definições de representação política e de democracia, e do papel da instituição partidária. Isso porque, por um lado, tais conceitos orientarão a escolha concreta de um sistema eleitoral e, por outro, somente a partir de uma concepção bem definida da democracia representativa partidária será possível ponderar quais as molduras eleitorais mais adequadas à concretização do princípio democrático insculpido na CF/88.

1.2. UMA TEORIA PROCEDIMENTAL DA DEMOCRACIA E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A democracia é um termo polissêmico. Etimologicamente, a palavra democracia, de origem grega, significa governo do povo, sendo formada pelos radicais *demos/δῆμος* (i.e., povo) e *krátos/κράτος* (i.e., governo).

Com efeito, a pretensão da democracia não é outra senão propiciar a participação do povo na vida da *Pólis*. A representação política é, por seu turno, apenas uma das formas de concretização dessa pretensão e, diga-se, indireta.⁹ Inviabilizada a democracia direta dos antigos exercida na *Pólis* grega

⁹ Nesse sentido, Schumpeter observa que “além da democracia direta, existe uma riqueza infinita de formas prováveis, através da qual o povo pode participar do governo, influenciar e controlar os que realmente governam. Nenhuma dessas formas, especialmente nenhuma das formas viáveis, possui um direito claro e exclusivo de ser descrita como governo do povo, se tomamos essas palavras no seu sentido habitual. Se qualquer delas adotar esse título, o fará apenas em virtude de uma convenção arbitrária, definindo de logo a significação que deve ser atribuída ao verbo governar. Tais convenções

em razão do aumento do *demos*, o espaço da cidadania teve que ser transferido para outra arena: as urnas.

Hoje, a representação política constitui o núcleo dos regimes democráticos contemporâneos. Nesta democracia representativa, o povo dela participa indireta, periódica e formalmente a partir do exercício do direito de sufrágio: sua função é eleger um corpo de representantes e investi-los de mandatos para, em seu nome, exercerem o poder político.

O filósofo inglês Thomas Hobbes foi aquele que primeiro desenvolveu o moderno conceito da representação. O texto central para entender sua concepção de representação é o capítulo XVI, *Das pessoas, autores e coisas personificadas*, do *Leviatã*¹⁰, no qual se parte da diferenciação entre pessoas naturais e pessoas artificiais, sendo as primeiras aquelas que falam por si mesmas e as segundas, aquelas que falam representando palavras e ações de outro. Representar, afirma Hobbes, é o mesmo que personificar (pessoa, do latim *persona*), o que significa um *disfarce*, uma atuação teatral.

Podemos então conceituar representação como uma relação entre um autor, a quem pertencem as palavras e ações, e um ator, que as profere e realiza, sendo aquele responsável por todos os atos deste como se ele próprio os tivesse praticado, no limite da comissão ou licença que lhe foi dada.

Hobbes também aplica esse conceito para o caso da representação de uma multidão de homens em *uma* única pessoa, situação em que haverá muitos autores e um só ator, de modo que “*cada homem confere a seu representante comum sua própria autoridade em particular, e a cada um pertencem todas as ações praticadas pelo representante, caso lhe haja conferido autoridade sem limites*”.¹¹ No entanto, prossegue, afirmando que “*quando o limitam quanto*

são sempre possíveis: o povo jamais governa, mas pode sempre governar por definição.” (SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. 1ª ed.. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 301)

¹⁰ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. 434p. – (Os pensadores; vol. XIV) p. 100-103.

¹¹ Ibid. p. 102.

*àquilo em que os representará, ou até que ponto, a nenhum deles pertence mais do que aquilo em que deu comissão para agir”.*¹²

Nesse ponto, Hobbes, além de esboçar o conceito político de mandato, traz para a representação política a ideia de uma soberania fundada no poder da multidão, ou seja, no poder dos autores reconhecidos como um conjunto heterogêneo de vontades, e não como uma entidade abstrata capaz de exercer uma vontade única: *“é a unidade do representante, e não a unidade do representado, que faz que a pessoa seja uma”.*¹³

A ideia aqui expressa é a de que o poder pertence a uma multidão de indivíduos, que o transmite por uma relação de autoridade e confiança a seus representantes. Rompida esta relação fiduciária, o poder retorna para seus autores, porque *“ninguém é obrigado por um pacto do qual não é autor, nem conseqüentemente por um pacto feito contra ou à margem da autoridade que ele mesmo conferiu”.*¹⁴

A grande contribuição hobbesiana é, portanto, pensar a representação política, e logo, a relação entre representante e representados, não como uma relação de sujeição e de renúncia indeterminada a direitos e poderes, mas como uma relação de autoria e controle exposto através de um conjunto de obrigações dos representantes perante os representados.

A representação política, então, nada mais é que:

*“uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram uma comunidade política nacional e os seus representantes, na qual os primeiros, enquanto comitentes e constituintes, autorizam os últimos a tomarem as decisões que obrigam em comum e universalmente a todos, nelas consentindo por antecipação e assumindo, cada um, todas as consequências normativas derivadas das decisões do corpo de representantes como se as tivesse efetiva e pessoalmente adotado, e na qual, por outro lado, cada um dos representantes se obriga a tornar efetivos, no corpo legislativo, ao mesmo tempo os valores fundamentais e comuns da ordem política e as concepções particulares acerca do interesse e do bem públicos daquele conjunto especial de constituintes que, com sua confiança, concorreram para a consecução de seu mandato.”*¹⁵

¹² Ibid. p. 102.

¹³ Ibid. p. 102.

¹⁴ Ibid. p. 101.

¹⁵ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 33.

Essa definição expõe a moderna acepção de representação política, na qual os mandatários não se encontram subordinados às prescrições de seus mandantes através de mandatos imperativos, mas vinculados a estes por uma relação fiduciária, de modo que o poder lhes é transferido pela outorga de mandatos livres.

A doutrina clássica da democracia (séc. XVIII), contudo, a fim de equacionar a existência de mandatos desvinculados com a ideia da soberania popular, não erigiu a teoria democrática a partir da ideia de multidão, mas sobre dois pilares: o *bem comum* e a *vontade do povo*, dogmas que afirmam a existência de fins bons e desejados por todos.

A partir desse raciocínio (ou exercício de abstração), ter-se-ia resolvido o problema que a representação política de um povo por uma só pessoa criava para a democracia. O mandato seria imperativo sem o ser. Afinal, se há um *bem comum* universal, bastaria ao representante decidir de acordo com ele para que fosse cumprida a *vontade do povo*, sem corromper a origem popular do poder.

O método democrático seria simplesmente “*o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade*”.¹⁶

Esse mito, porém, além de ser frontalmente contrário à realidade, produz diversas contradições. Ora, quem decide o que é o bem comum? E mais, se *eu* digo o que é o *bem comum* e decide-se, de acordo com as regras do jogo, contra essa definição, nesse caso não haveria democracia?

Ao pregar que a democracia se refere tão somente aos resultados do processo político – i.e., às decisões políticas –, essa tese torna irrelevantes os

¹⁶ SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. 1ª ed.. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 305.

procedimentos de seleção dos representantes, esvaziando completamente o sentido dos sistemas eleitorais, e, logo, o interesse em estudá-los.

Por conseguinte, a necessidade de analisar sistemas eleitorais que são, em sua essência, um procedimento, requererá, de um lado, a negação das ideias de *bem comum* e *vontade do povo*, e, de outro, a adoção de uma teoria formal e procedimental da democracia – vale dizer, uma concepção realista, embora parcial, da democracia que permita a atribuição de valor a procedimentos, e não somente aos resultados últimos do jogo político.

Para tais fins, a teoria da democracia que me pareceu mais adequada é uma teoria que combina as concepções sobre a democracia representativa de Joseph Schumpeter¹⁷ – que derruba a ideia da existência de um *bem comum* e de uma *vontade do povo* – e de Robert Dahl¹⁸ – que funda sua concepção procedimental da democracia no conceito de pluralismo.

É claro que, trato de antecipar, uma tal teoria meramente procedimental não poderia dar cabo da complexidade do tema da democracia. Mas, como meu objetivo não é o de analisar todo o sistema democrático, mas apenas uma de suas instituições, o sistema eleitoral, este, por ser estritamente formal, pode e deve ser avaliado de acordo com uma teoria também formal.

Feitas essas ressalvas, passarei à exposição das teorias.

Primeiramente, Schumpeter contribui com uma abordagem realista da política. Ele derruba os pilares da doutrina clássica democrática ao afirmar que (a) o *bem comum* está fadado a ter significados diferentes para diferentes indivíduos e grupos, e (b) ainda que houvesse um *bem comum* aceitável por todos, as respostas encontradas para as questões não seriam necessariamente as mesmas para todos. Em outras palavras, não há como impedir a discordância, pois o bem comum e a vontade do povo são categorias puramente fictícias.

¹⁷ SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. 512 p.

¹⁸ DAHL, Robert. A.; LIMONGI, Fernando. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997. 234p

Em verdade, na análise de Schumpeter, os indivíduos não possuem interesses comuns, mas na maioria das vezes contraditórios. A vontade do povo é um ponto em disputa: ela se forma *no e pelo* processo político, e não *ex ante*.

Então, ao negar a existência daquelas entidades transcendentais, por um lado, o papel do povo passa a ser o de produzir um governo (corpo intermediário), e por outro, o método democrático passa a ser um acordo institucional para se chegar a decisões políticas através de uma luta competitiva por votos:

*“O leitor deve recordar que nossas principais dificuldades no estudo da teoria clássica centralizavam-se na afirmação de que o povo tem uma opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que manifesta essa opinião — numa democracia — pela escolha de representantes que se encarregam de sua execução. Por conseguinte, a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático, que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos. Suponhamos agora que invertamos os papéis desses dois elementos e tornamos a decisão de questões pelo eleitorado secundária à eleição de representantes, que tomarão, neste caso, as decisões. (...) Nossa definição passa então a ter o seguinte fraseado: o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”.*¹⁹

Eis a utilidade de sua tese: pensar a democracia em termos de procedimento democrático de escolha de representantes.

A teoria fruto dessa definição permite, ainda, o reconhecimento do fato vital da liderança. Nesse sistema, os desejos e interesses do eleitorado não existem *a priori*, mas se encontram latentes, apenas se transformando em fatores políticos pela ação de um líder político.

Assim, a decisão sobre os temas políticos não é o fim, mas o material da atividade parlamentar: a essência do modelo é a luta competitiva pelo poder político, o sistema eleitoral. Há um operador político de votos que precisa dos eleitores e, portanto, precisa produzir resultados que sejam referendados por

¹⁹ SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. p. 327.

esses eleitores para fins de reeleição. A democracia, ao suscitar a competição pela liderança, desencadeia todo o processo político.

Todavia, a compreensão mercadológica e elitista schumpeteriana de democracia, que se resume à disputa de preferências dos eleitores pelas elites políticas, ainda é deveras rarefeita para os objetivos deste trabalho: para além de retomar a importância do procedimento de escolha dos líderes (do sistema eleitoral), ela não nos concede nenhuma ferramenta para avaliar a qualidade da máquina eleitoral.

Robert Dahl acrescentará a essa formulação parâmetros concretos para analisar o nível democrático de um determinado governo, a partir da valorização do elemento “*pluralismo*”.

Para compreender seu conceito de democracia, primeiramente, é preciso entender que Dahl considera que as democracias existentes não se aproximam, de fato, do ideal democrático e assim cunha o termo *poliarquia*²⁰ para designar esses regimes reais relativamente democráticos. A democracia (*poliarquia*) seria uma instituição *perfectível*: em contextos democráticos, pode-se pensar em contextos ainda mais democráticos (para além do sufrágio), até um limite ideal no qual a democracia se encontraria plenamente realizada.

E o que determinaria a realização da democracia? Em sua teoria, Dahl parte do pressuposto de que a democracia é um sistema político responsivo às preferências de seus cidadãos; ou seja, a democracia opera com o atendimento da demanda. Contudo, a demanda que será filtrada pelo sistema dependerá de dois fatores, dispostos em dois eixos analíticos, quais sejam: a competição pública e o direito de participação.

O eixo participação diz respeito à inclusividade ou abrangência do sufrágio. Isto é, ao direito de tomar parte no jogo político, podendo votar e ser votado. O eixo competição, por sua vez, está relacionado à abertura à

²⁰ No presente texto, contudo, não adotarei o termo *poliarquia*, criado por Dahl, para diferenciar as democracias reais de um ideal democrático.

contestação pública, mediante a institucionalização de regras do jogo e a negação de qualquer tipo de controle sobre o eleitorado. É a liberalização do processo de oposição a partir da existência de regras claras, públicas e reconhecidas, ou, em outras palavras, a admissão do pluralismo no jogo político.

Veja-se que tais eixos são interdependentes. Se não há o direito de exercer oposição, ainda que todos participassem do processo eleitoral, este teria seu sentido significantemente esvaziado. Por outro lado, se apenas um grupo pequeno participasse do processo, não haveria muito valor na possibilidade de contestação.

Tais dimensões pressupõem, é claro, a garantia de direitos essenciais, tais como liberdade de expressão, formação de partidos, igualdade perante a lei, entre outras.

Esses fatores funcionarão, então, como padrões de avaliação do nível de democracia de um determinado governo: o processo de democratização está na progressiva ampliação da competição e da participação política.

A pedra de toque da sua teoria é, assim, o valor atribuído ao pluralismo. Dahl percebe a democracia como a resultante de uma estratégia calculada em termos de custos e benefícios. Os grupos têm duas escolhas que pautam sua relação com a oposição: tolerar ou reprimir, e só irão optar pela tolerância se não tiverem forças suficientes para a repressão. Assim, a oposição apenas desistirá de “rasgar” as regras do jogo para participar da competição eleitoral quando esta última opção for menos custosa.

E quando será a tolerância mais vantajosa? Ora, quando os sistemas eleitoral e político forem aparelhados para incluir a *pluralidade* da sociedade no jogo político de tal forma que nenhum grupo tenha condições de garantir sua preponderância sobre os demais, eliminando-os.

Dahl afirma que *“na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que*

agora podem participar mais facilmente da vida política".²¹ Assim, quanto maior o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas, maior é a necessidade de adaptação das lideranças políticas para mobilizar um eleitorado maior e mais variado: os partidos mudam seu programa, sua organização, sua ideologia e adaptam sua retórica para abarcar e captar membros e eleitores.

A democracia compreende, portanto, um procedimento no qual as lideranças devem obter adesão dos eleitores e, como pretendem se reeleger, devem atender suas demandas. E não há nada de imoral nisso! Os elementos morais e valorativos não fazem parte da análise procedimental da democracia, mas são apenas ferramentas trazidas para o jogo pelos atores políticos para competir. Um líder pode definir o que é ética na política para captar votos, mas, segundo Robert Dahl, a democracia não pode ser avaliada segundo esses valores.

Assim, como não é possível valorar os resultados do jogo político, já que não há uma *vontade do povo* ou o *bem comum* – como bem notou Schumpeter –, o único acordo possível é quanto aos termos em que se dará a competição, ou seja, quanto aos procedimentos.

Isso não significa, contudo, que as regras do jogo não sejam constituídas de significação valorativa. Na verdade, para Dahl – e é nesse ponto que ficará mais clara a serventia de sua tese para esta análise –, os procedimentos poderão e deverão ser valorados à medida que contribuem para o pluralismo, que é um valor em si.

O pluralismo em Dahl exprime a ideia de que em uma sociedade plural na qual seja instituído um sistema de governo competitivo e inclusivo, o poder será necessariamente múltiplo. Nesse momento, não haverá possibilidade de nenhum grupo isolado dominar a sociedade e os grupos serão obrigados a

²¹ DAHL, Robert. A.; LIMONGI, Fernando. *Poliarquia: participação e oposição*. p. 43.

compor. Assim, a ciência da democracia é examinar seus procedimentos e regras: quanto mais pluralistas forem, mais democrático será o governo.

Eis a grande utilidade dessa formulação: afirmar, de um lado, que as eleições (e, logo, os sistemas eleitorais) constituem um fim em si mesmo (ainda que não sejam o fim último) e, de outro, que será tanto mais democrática uma sociedade quanto maior for a exatidão com que o resultado das eleições expressar a distribuição de preferências manifesta nas urnas.

Em outras palavras, os sistemas eleitorais *contam* e contam tanto mais para a democracia quanto maior for a precisão com que forem capazes de traduzir o pluralismo existente na sociedade, aumentando as condições materiais da participação popular na formação do poder. E, como será demonstrado ao longo desse trabalho, esse sistema capaz de agregar o pluralismo será necessariamente o proporcional.

Mas antes de ingressar no tema dos sistemas eleitorais, falta ainda analisar um dado essencial à democracia representativa contemporânea: o papel dos partidos políticos na conversão do pluralismo societal em verdadeiro pluralismo do poder político nos moldes propostos por Dahl, condição *sine qua non* para a realização da democracia.

1.3. A IMPORTÂNCIA DA CONSOLIDAÇÃO DOS LAÇOS DE IDENTIFICAÇÃO PARTIDÁRIA PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A reflexão acerca dos sistemas eleitorais em geral e do sistema eleitoral brasileiro em particular exige a inserção de um terceiro ator – os partidos políticos – na relação representante-representados e a compreensão do significado de que se revestem na conformação atual do regime democrático representativo.

O fenômeno partidário é uma novidade.²² Ainda que novo não seja o uso da palavra partido para designar agrupamentos políticos e sociais, as organizações partidárias, em sua acepção atual, não podem ser encontradas antes do final do séc. XVIII e sem o desenvolvimento do sistema democrático e do governo representativo.

Com efeito, para o surgimento de partidos políticos foi necessária, primeiramente, a instauração de um ambiente democrático, com a legitimação do exercício da oposição, de modo que os inimigos do Governo não fossem considerados inimigos do Estado. No entanto, a consolidação e a institucionalização dos partidos políticos são hoje identificadas como condições para o próprio desenvolvimento da democracia representativa, a partir do imperativo de organização e tradução das preferências do eleitorado.

Mas como se justifica tal associação positiva existente entre partidos e democracia?

Como já dito, a democracia é um sistema que deve abarcar o pluralismo na formação do governo como modo de garantir que a diversidade de opiniões (interesses, preferências, correntes) presentes na sociedade se faça também presente no parlamento, de acordo com o peso relativo de cada uma delas.

Desse modo, a concretização do modelo democrático reclama: (a) que a diversidade societal possa ser organizada em blocos, em “grupos de interesse”²³; (b) que os eleitores possam identificar os seus próprios interesses em um desses “grupos de interesse”; e (c) que, uma vez criada a identidade entre o eleitor e o “grupo de interesse” a partir da outorga do mandato representativo, que tal identidade seja preservada.

²² Afonso Arinos identifica a Inglaterra, no século XVII, como a nação precursora da organização partidária, a partir da divisão do parlamento entre “*tories*”, conservadores, defensores dos interesses do feudalismo agrário, e “*whigs*”, liberais, defensores dos interesses das novas forças urbanas e capitalistas. Mas a verdadeira prática do governo partidário só teria início a partir do século XIX, depois que os partidos foram reconhecidos pelo Estado. (FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. 3ª ed.. São Paulo: Editora Alfa-Omega. p. 9.)

²³ Falo em “interesse” aqui sem qualquer conotação pejorativa, visto que, inobstante o habitual sentido negativo do termo, interesses nada mais são que manifestações naturais das preferências.

É precisamente porque a maior autenticidade na representação popular reclama mecanismos de vinculação do representante à vontade do titular da soberania, mantendo-se uma **identidade** entre ambos, que a democracia não será plenamente realizada – e será mesmo incompatível – com a adoção um modelo político atomizado, formado apenas por candidatos individuais.

O perigo da corrupção da vontade é, de certo, intrínseco à própria ideia de representação (*pode-se de fato representar uma vontade?*). No entanto, a teoria moderna democrática entende que a institucionalização da representação, a partir da interposição dos partidos políticos, enquanto “*unidades coletivas básicas em que se decompõe a preferência da sociedade*”²⁴ e corpos intermediários que se colocam entre o representante e o representando, é uma das formas para garantir que essa identidade não seja meramente contingente – e assim garantir a legitimidade da própria representação.²⁵

Mas para isso é preciso que os partidos políticos sejam aptos a: (a) congregar as demandas difusas da parcela da sociedade que buscam representar, transformando-as em projetos políticos concretos (formação da identidade/perfil ideológico partidário); (b) recrutar as elites para a disputa política, de acordo com seu perfil ideológico (identidade candidato-partido); e (c) vincular, de algum modo, os eleitos à plataforma/programa que os elegeu (identidade partido-candidato-eleitor), ressalvada a liberdade de consciência e expressão dos eleitos.

Portanto, a eficácia competitiva do partido e a institucionalização e eficácia democrática do regime político (no sentido da preservação da soberania popular) dependem fundamentalmente da questão das identidades.

²⁴ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 156.

²⁵ Não se esqueça que a existência de partidos políticos é um mecanismo indireto e insuficiente para a manutenção da soberania popular. A democracia não se satisfaz com a participação popular efetivada apenas pelo voto: é preciso aperfeiçoar o modelo representativo a partir de formas diretas de controle da representação, tais como o plebiscito, o referendo, o recall, entre outros.

Nesse sentido, Lattman-Weltman assevera a existência de dois tipos fundamentais de identidade.²⁶

Há uma identidade interna, que opera na ponta da oferta de candidatos pelos partidos, também denominada coesão, que é a imagem (conjunto de símbolos) que conecta os membros de um mesmo partido e distingue um partido dos demais. Essa imagem é manifesta no programa do partido, no discurso eleitoral para cooptar eleitores, e ainda no comportamento parlamentar dos membros do partido.

Há, ainda, uma identidade externa, que opera na ponta da demanda dos por candidatos, e que conecta os partidos aos seus eleitores. Nesta, há uma identificação (de forma subjetiva – pela ideologia, carisma, etc.) entre o partido e o eleitor, de modo que este manifesta sua preferência de forma autônoma a partir da possibilidade de diferenciar um e outro partido.

Essa conexão externa pode se dar em dois momentos: (a) a priori, que se realiza independentemente das campanhas eleitorais, e se justifica pela forte identificação ideológica (esta conexão é aquela que se deseja construir e fortalecer nas democracias representativas); e (b) a posteriori ou fugaz, na qual o eleitor percebe durante tal campanha eleitoral uma identidade – característica ou marca – de um partido com a qual se identifica, justificando seu voto.

A partir dessas duas conexões, os eleitores, ao possuírem uma imagem bem definida dos partidos, do seu programa e da sua identidade, podem efetuar a escolha por aquele mais se aproxima dos seus interesses. Ainda, a identificação desse partido como um partido coeso reforça a conexão e a segurança da escolha, na medida em que torna mais provável a efetivação das expectativas que teriam sido responsáveis pela escolha de um partido e seus candidatos, em detrimento de outros.

²⁶ LATTMAN-WELTMAN, Fernando. As identidades partidárias, a crise política atual, e o que a democracia tem com isso. *Desigualdade & Diversidade*: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio. Rio de Janeiro, n. 1, p. 71-82, jul./dez.. 2007

Compatibiliza-se, com isso, o poder dos partidos de ordenar a distribuição das probabilidades de eleição entre seus próprios candidatos e que o eleitor tenha um âmbito de escolha reduzido no que se refere a uma pessoa específica. A pessoalidade, o personalismo não são compatíveis com a representação. Aliás:

“cuanto más se refuerza la relación elector-candidato..., tanto más disminuye el poder de comando de los órganos partidarios (de base o de cúpula) sobre los miembros del partido que ocupan, temporariamente, cargos legislativos o ejecutivos, así como tanto más se dificulta el proceso de institucionalización auténtica de la representación democrática, a saber, aquella que confiere a los partidos la responsabilidad de representar a los electores al mismo tiempo que coloca en manos de éstos no sólo la posibilidad sino los medios (accesibles y eficaces) de exigir (de los partidos) la atención del derecho a hacerse representar.”²⁷

Nas democracias contemporâneas, a unidade do representante que une o universo dos representados, não mais se refere ao indivíduo, como em Hobbes, mas à organização partidária.

Portanto, quanto mais bem delineadas forem as identidades partidárias – esse liame que une representantes aos representados a partir de uma base partidária –, mais apto será o regime democrático a preservar a soberania popular no momento posterior à outorga do mandato representativo.

Eis, em breves linhas, a importância que os partidos políticos assumem nas democracias contemporâneas:

“Os partidos políticos e os sistemas partidários detêm posição de singular importância, na medida em que se tornaram os canais mais visíveis para converter demandas difusas em projetos políticos específicos. Nas nações modernas, a competição social deve ser sempre traduzida em concorrência institucional, da qual um aspecto nuclear é a disputa partidária. Os resultados do conflito econômico e social dependem largamente da dinâmica desse embate institucional, que será responsável pela maior ou menor capacidade de o sistema político organizar as

²⁷ Tradução livre: “Quanto mais se reforça a relação candidato-eleitor ..., tanto mais diminui o poder de comando dos órgãos do partido (de base ou de cúpula) sobre os membros do partido que ocupam, temporariamente, cargos legislativos ou executivos, assim como tanto mais se dificulta o processo de institucionalização autêntica da representação democrática, a saber, aquela que confere aos partidos a responsabilidade de representar os eleitores, ao mesmo tempo que coloca nas mãos destes não somente a possibilidade, mas os meios (acessíveis e eficazes) de exigir (dos partidos) a atenção do direito a se fazer representar.” (Martins, 1983, p. 150 *apud* FRANCO, Rolando. *Los sistemas electorales y su impacto politico*. 1ª ed.. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987. p. 48.)

*ações coletivas destinadas a solucionar problemas.”*²⁸

É a partir dessas ferramentas teóricas que passarei a uma análise mais profunda dos sistemas eleitorais, a fim de refletir sobre quais modelos institucionais e regras do jogo contribuirão para a maior inserção do pluralismo societal dahlsiano e, logo, para o cumprimento do compromisso essencial de todas as democracias representativas partidárias: a expressão fidedigna da vontade do povo.

²⁸ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 185.

CAPÍTULO II

SISTEMAS ELEITORAIS: *Um formalismo relevante*

2.1. PRINCÍPIOS ELEITORAIS MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

Erigidos os pressupostos da análise, temos agora um ponto de partida: a reflexão sobre a dicotomia clássica entre representação majoritária e proporcional.

Tomando por base essa classificação, estariam, de um lado, os sistemas eleitorais majoritários, cujo propósito é permitir a eleição do(s) candidato(s) que obtiver(em) a maioria das preferências, materializadas em votos, do corpo eleitoral. De outro, se distribuiriam os sistemas eleitorais proporcionais, que visam assegurar, para cada um dos diferentes partidos, uma participação percentual na totalidade da representação parlamentar, no limite, igual à sua participação percentual na distribuição de preferências (votos).²⁹

A partir dela, ainda, os críticos formularam predicados que lhes seriam inerentes e, ao mesmo tempo, antagônicos entre si.

Tais análises associaram as fórmulas majoritárias a um imaginário de necessária governabilidade. Fomentando a desproporção na conversão de votos em assentos, o jogo político tende ao bipartidarismo (efeito redutor do número de partidos) e à constituição de governos unipartidários – e logo mais facilmente governáveis. Como resultado, importantes segmentos da sociedade são, de um lado, excluídos com a sub-representação dos partidos pequenos, e, de outro, sobre-representados com a sobre-representação dos grandes partidos. Todos os votos não emitidos em favor do candidato ganhador são inutilizados e os interesses desses eleitores perdem eficácia representativa.

²⁹ Haveria, ainda, sistemas eleitorais mistos, que são aqueles que utilizam simultaneamente aspectos dos dois sistemas de representação, o majoritário e o proporcional, em uma mesma eleição para um mesmo cargo.

Já as fórmulas eleitorais proporcionais – apenas possíveis em órgãos colegiados, por óbvio – foram relacionadas à realização de uma suposta *equidade*. O sistema foi pensado para buscar a reprodução fidedigna da distribuição de preferências em poder. Nesse sistema, todo voto deve possuir igual parcela de eficácia e poucos são os votos desprezados. Como produto, garante-se a representação de minorias de forma proporcional a sua força. Por outro lado, favorece-se a fundação de novos partidos, já que todas as forças sociais minimamente relevantes terão a possibilidade *real* de obterem representação, acentuando o pluralismo político e a circulação de novas ideias. Daí a tendência pluripartidária desse sistema.³⁰

Na doutrina, o debate sobre sistemas eleitorais também se resume à mesma dicotomia majoritário-proporcional.

Os defensores dos sistemas majoritários entendem que a função da representação é a de constituir governos estáveis, e não a de refletir as diversas opiniões presentes na sociedade. Entendem, ainda, que tal estabilidade não seria possível em sistemas proporcionais, uma vez que decorreria de sua própria natureza a existência de um pluripartidarismo exacerbado.

De forma oposta, os defensores dos sistemas proporcionais entendem que o sistema majoritário viola o ideal democrático de correspondência entre a distribuição de preferências do eleitorado e a distribuição de poder, produzindo maiorias artificiais sem votos e asfixiando minorias, ainda que numericamente relevantes. Para eles, ainda, as eleições não são mero *meio* para se chegar ao *fim* de constituir um governo, mas sim um verdadeiro fim: o de conceder a toda corrente de opinião a possibilidade de se ver representada na formação do governo.

³⁰ Também há diferenças claras entre esses dois sistemas quanto ao aspecto da decisão do eleitorado: em um sistema majoritário o quadro decisório e o funcionamento do sistema estão bem claros para o eleitor: aquele candidato que obtiver mais votos será eleito. Enquanto que no sistema proporcional, os procedimentos e fórmulas de cálculo para se determinar o número de votos necessários para formar uma bancada são muito mais complicados e de difícil inteligência: o eleitor não consegue saber *a priori* que destino ganhará seu voto.

Posta nesses termos, a escolha de um sistema eleitoral significa realizar uma opção entre dois valores excludentes: a *equidade* e o *pragmatismo*.

Ainda que, em tese, tais teóricos tenham conseguido captar muito da essência desses dois sistemas, as experiências empíricas das democracias representativas vêm, contudo, relativizar a rigidez dessa contumaz classificação bipartida. Observa-se, isso sim, zonas intermediárias entre os extremos da *desproporcionalidade concentradora* e da *exata proporcionalidade*³¹, nas quais sistemas majoritários podem produzir resultados bastante semelhantes àqueles produzidos pela representação proporcional, e vice-versa.

Por exemplo, uma fórmula majoritária aplicada sobre uma base territorial muito pequena pode produzir efeitos muito próximos à proporcionalidade. Do mesmo modo, uma fórmula proporcional com cláusula de barreira muito elevada pode produzir efeitos muito semelhantes ao sistema majoritário.

Ademais, os supostos efeitos de equidade e de governabilidade, em cada sistema, na tradução de votos não são sequer garantidos em uma fase posterior à distribuição de assentos parlamentares: a da conversão desses assentos em poder governamental.³²

Exemplo disso é o sistema eleitoral proporcional adotado em Israel, que, apesar de atingir resultados quase fidedignos à manifestação de preferências do eleitorado, na prática sobrerrepresenta os partidos pequenos, na medida em que os dois grandes partidos – o Likud e o Partido Trabalhista – raramente conseguem atingir a maioria parlamentar e, logo, dependem do apoio desses pequenos partidos, devendo lhes contemplar com cargos (poder). Do mesmo modo, no caso do sistema majoritário, sua adoção em sociedades muito heterogêneas, ou com minorias bem articuladas, pode ser inclusive fator de

³¹ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 19.

³² Essa fase, contudo, como já se disse, não se insere no objeto do presente estudo.

instabilidade, uma vez que os eleitos não contam com o apoio de parcela significativa do eleitorado (parcela excluída da representação) para a implementação das políticas públicas.

Seria mais apropriado, então, sustentar que cada sistema eleitoral abstrato busca enfatizar um desses valores e, abandonando a ideia de uma dicotomia, pensar os sistemas majoritário e proporcional como princípios ou sistemas ideais que formam os polos de um *continuum* de sistemas eleitorais reais que se posicionam entre eles.

Até mesmo porque o funcionamento de um sistema eleitoral, tal como uma engrenagem, depende da associação funcional de seus componentes, intrínsecos (essenciais) ou extrínsecos (contingentes) como, por exemplo, o tamanho da circunscrição e a fórmula eleitoral, que serão analisados adiante.

Esse *continuum*, é preciso explicitar, será elaborado a partir de uma única variável, condizente com os pressupostos dessa análise, qual seja: a proporcionalidade na tradução de votos em cargos eletivos. O horizonte ideal nesse espectro seria um *sistema eleitoral de efeito zero*, tal como identificado por Sartori³³, no qual as preferências eleitorais são fielmente reproduzidas no parlamento, sem qualquer distorção.

A proporcionalidade de um sistema eleitoral, à luz dos parâmetros descritos por Dahl, adquire aqui *status* de um valor intrínseco a ser perseguido pela engenharia institucional. Isso porque ele é aquele que, ao menos na teoria, permite maior expressão do pluralismo societal na representação política, contribuindo para o aprofundamento da própria democracia.

Digo *ao menos na teoria* primeiro porque um sistema real proporcional pode muito bem produzir, em razão da combinação de seus elementos intrínsecos e extrínsecos, efeitos majoritários. E, em segundo lugar, porque há situações nas quais se justifica a adoção do sistema majoritário, sem prejuízo à

³³ SARTORI, G., The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? In: *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon, 1986. p. 58.

proporcionalidade (e, logo, à democracia). Tal fenômeno pode ser observado nas sociedades em que o sistema majoritário consegue abarcar o pluralismo, e isso ocorre, precisamente, quando se reunirem as seguintes condições: (a) existência de uma ampla igualdade na população (homogeneidade); (b) consenso político quanto à adoção da regra majoritária; e (c) possibilidade real que, em algum momento, a minoria possa se converter em maioria.³⁴

Repare-se, contudo, que nesse caso a adoção de um sistema eleitoral majoritário se justifica justamente pela aplicação do princípio proporcional.

Portanto, a regra é que tenhamos na representação proporcional – e o mais proporcional possível – o modelo mais adequado para a consolidação e aperfeiçoamento das instituições democráticas, uma vez que assegura: (a) que as diferentes correntes políticas do espectro político-ideológico presentes no país se façam representar de acordo com seu peso efetivo (manifesto em votos), sem que se formem maiorias parlamentares artificiais constituídas em razão das distorções produzidas pelo sistema eleitoral adotado; e (b) que todas as correntes políticas minimamente significativas consigam eleger representantes.

Como disse Mirabeau, já na Revolução Francesa: "*o parlamento deve ser um mapa reduzido do povo*".³⁵

Vejamos, então, quais são as variáveis constitutivas da engrenagem dos sistemas eleitorais que os permitem mais se aproximarem ou se afastarem do ideal da representação proporcional de *efeito zero*, e o impacto de cada uma delas sobre o processo político.

³⁴ FRANCO, Rolando. *Los sistemas electorales y su impacto político*. 1ª ed.. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987. p. 34

³⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª Ed.. Coimbra: Almedina, 1998. p. 294.

2.2. VARIÁVEIS FUNDAMENTAIS DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Os sistemas eleitorais são compostos por alguns elementos, intrínsecos (essenciais) ou extrínsecos (contingentes), que em maior ou menor grau determinam sua proximidade de resultados proporcionais (e, a contrário senso, o distanciamento de resultados propriamente majoritários):

“O caráter compósito e, no limite, único, de cada sistema eleitoral resulta de que todo sistema é constituído como produto da combinação de diversos elementos, cada um dos quais varia consideravelmente quanto à sua estrutura e aos efeitos que determina”.³⁶

Podemos citar quatro dessas variáveis que são essenciais e constitutivas de todo sistema eleitoral, quais sejam: (a) a circunscrição eleitoral, (b) a estrutura do boletim de voto (ou forma de candidatura), (c) o procedimento de votação, e (d) a fórmula eleitoral. Além destes, há, ainda, outros elementos circunstanciais, de que são exemplos as cláusulas de barreira, que apesar de não serem necessários podem ser decisivos para o desenho final do sistema.

Importa considerá-los separadamente sem, contudo, neles se aprofundar para além do ponto da utilidade e necessidade para o desenvolvimento deste estudo.

2.2.1. Circunscrições Eleitorais

Os distritos ou circunscrições eleitorais nada mais são que unidades territoriais de agregação de votos. Sua delimitação, contudo, deve considerar dois aspectos que assumem grande relevância estratégica: sua abrangência e sua magnitude.

A abrangência diz respeito à definição dos contornos territoriais – a *distritalização*. Já a magnitude diz respeito ao número de representantes que cabe a cada circunscrição eleger, e se divide em distritos uninominais, nos

³⁶ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 36.

quais será eleito apenas um representante, e plurinominais, nos quais serão eleitos mais de um representante.

A preocupação de que as circunscrições em todo o território sejam designadas de acordo com um procedimento uniforme, que leve em consideração a extensão territorial e o tamanho da população, vai ao encontro do princípio fundamental democrático segundo o qual a cada eleitor deve corresponder um voto de igual valor (igual peso).

Ademais, buscando-se cumprir tal exigência democrática de que cada assento “custe” o mesmo número de votos, deve-se considerar a associação positiva existente entre a magnitude de um distrito com a sua proporcionalidade. Isto é, quanto maior o número de representantes que serão eleitos em um distrito, maior a chance de os partidos minoritários obterem um assento. Ora, em um distrito com 10 cargos em disputa, um pequeno partido que conte com os votos de apenas 5% do eleitorado certamente não elegerá nenhum representante; mas em um distrito com 20 representantes, suas chances de obter representação aumentam consideravelmente.

Pode-se, contudo, pensar em razões para que o desenho de distritos afaste-se do princípio da igualdade, mas visando aproximar o sistema da proporcionalidade (ou, em outras palavras, da igualdade material). É o caso da criação de circunscrições artificiais para comportar uma minoria, oferecendo uma garantia adicional a sua expressão política.

Já no caso da representação de Estados ou províncias (i.e., na Câmara Alta ou Senado), que por óbvio possuem densidades populacionais muito diversas, defende-se que a igualdade será realizada no nível dos Estados, mas não se pode dizer que há proporcionalidade – tanto pela adoção, em regra, do sistema majoritário (do *“tudo ou nada”*), quanto pelos pesos diferentes que serão atribuídos aos votos dos eleitores dos diferentes Estados, em razão da diferença populacional.

A *distritalização tendenciosa*, a qual se deve proibir, é aquela em que os limites dos distritos são manipulados para assegurar uma vantagem política para determinado grupo ou partido ou, ainda, para impedir a representação política de grupos particulares (raciais, religiosos, classes sociais, etc.), sem que haja legítimo motivo para tanto. É o que se denominou *gerrymandering*³⁷ nos EUA. Exemplo clássico desta prática é a inclusão, numa mesma circunscrição eleitoral, de eleitores urbanos e rurais em proporções determinadas de forma a neutralizar um dos dois grupos.

2.2.2. Estrutura do boletim de voto (ou forma de candidatura)

A estrutura do boletim de voto, cédula ou lista eleitoral é a variável que define o papel e o espaço de liberdade do eleitor na decisão eleitoral e, inversamente, o poder dos dirigentes partidários de ordenar as probabilidades de êxito eleitoral de seus próprios candidatos.

Nesse ponto, a escolha se dá, primeiramente quanto à forma de candidatura, que pode ser *(a)* individual, denominado sufrágio uninominal, na qual os eleitores decidem por um único candidato e por maioria, ou *(b)* em listas partidárias, no qual os partidos definem seus candidatos e os eleitores votam nas próprias listas.

Quanto às listas partidárias, elas podem ser *(a)* fechadas e bloqueadas, *(b)* fechadas (mas não bloqueadas), ou *(c)* abertas.

As listas fechadas e bloqueadas são aquelas nas quais os partidos definem suas listas com uma ordem de preferências (hierarquia) que não pode ser alterada. Assim, o eleitor apenas pode escolher uma dentre as listas apresentadas pelos partidos. As listas fechadas, embora não bloqueadas, por sua vez, são aquelas nas quais o eleitor continua devendo escolher apenas uma lista de um partido, mas a ordem de preferências dos candidatos nesta lista é

³⁷ O termo alude ao governador Eldridge Gerry, do estado de Massachusetts, que, em 1912, manipulou as fronteiras do distrito eleitoral para favorecê-lo, criando um distrito com o formato de uma salamandra (*Gerry + salamander = gerrymandering*).

flexível, podendo ser alterada pelo eleitor a partir de votos preferenciais ou mesmo a partir da exclusão de candidatos (isso se dará nos termos da legislação eleitoral específica). Nessas duas formas de listas, o partido dispõe de grande poder de decisão e o eleitor não pode votar em diferentes partidos ou em candidatos de diferentes partidos: é o que *Rae* denomina *voto categórico*.³⁸

Por fim, as listas abertas são aquelas nas quais os partidos apresentam seus candidatos e listas, mas o eleitor tem plena liberdade para votar nos candidatos específicos de sua preferência, ainda que de diferentes partidos ou listas partidárias (*panachage*). As listas abertas constituem o que se pode chamar de *voto ordinal*: o eleitor pode atribuir sufrágios a diferentes partidos e a candidatos de diferentes listas partidárias.³⁹

Deve-se posicionar essas listas no *continuum* proposto. Em sistemas proporcionais, as listas fechadas e bloqueadas⁴⁰ são aquelas que ocuparão o polo da maior proporcionalidade, enquanto que as listas abertas são aquelas que ocuparão o polo mais distanciado da proporcionalidade. Isso porque as listas fechadas e bloqueadas favorecem a afirmação e fortalecimento da identidade, interna e externa, dos partidos políticos, fato essencial à moderna concepção de democracia representativa.

Entretanto, o senso comum entende diversamente que as listas fechadas são contrárias ao princípio democrático, pois retirariam o poder do povo, o verdadeiro soberano, de eleger o *seu* candidato. Mas aqui é preciso entender que não poder escolher uma pessoa em particular não significa carecer de um representante próprio.

³⁸ RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven and London: Yale University Press, 1967. p. 39

³⁹ Haveria, ainda, uma lista semiaberta, que seria aquela adotada pela República Federal da Alemanha, na qual o eleitor possui dois votos independentes: (a) um voto uninominal para eleição por maioria do representante do distrito e, outro, (b) em lista fechada e bloqueada para eleição proporcional dos demais representantes.

⁴⁰ Pode-se pensar, ainda, se as listas fechadas, mas não bloqueadas, nas quais os eleitores podem alterar a ordem e excluir candidatos, não seriam ainda mais democráticas à medida que garantiriam a coesão e força partidária, possibilitando também ao candidato manifestar a *intensidade* do seu interesse pessoal, apontando o candidato que mais se alinha aos seus interesses, dentro da lista formada.

Pelo contrário, o *personalismo* não é compatível com a representação proporcional, pois, como já afirmado, partidos fortes e coesos são uma garantia de que os homens eleitos serão fiéis ao resultado obtido nas urnas, ou seja, defenderão os interesses da parcela da população que o elegeu.

As listas fechadas e bloqueadas são, portanto, aquelas aptas a aumentar a coesão, a identidade e a disciplina dos partidos, essencial para a institucionalização da representação política, de modo a aumentar a vinculação do candidato eleito aos eleitores, através do controle partidário.

É claro que não se ignora a possibilidade de uma ditadura partidária, na qual partidos montem autoritariamente sua lista. Contra esse argumento, pode-se suscitar primeiro que, como os partidos devem operar de forma a atender a demanda do eleitorado, a comparação das listas de partidos forçaria os partidos a aumentar a qualidade das suas listas, tal como ocorre na lógica mercantil. Assim, a tendência seria excluir os candidatos impopulares, ou os acusados de corrupção e outros crimes. Em segundo lugar, há a possibilidade de garantir que a escolha da lista seja mais democrática a partir da instituição de convenções ou até mesmo eleições preliminares dos integrantes da lista, abertas para o voto de todos os filiados, o que estreitaria, inclusive, os laços de identificação partidária.

2.2.3. O procedimento de votação.

O procedimento de votação se refere ao modo de atribuição de votos a candidatos e partidos, e estes se relacionam à estrutura do boletim de voto.

Há diferentes alternativas quanto ao modo de votar. Em suma, há: (a) o voto pessoal único, no qual cada eleitor dispõe de um voto em um candidato, independentemente do número de cargos em disputa; (b) o voto preferencial, no qual o eleitor vota no seu candidato preferido, e estabelece uma ordem de preferência de candidatos para que, na hipótese daquele não ser eleito, seu voto seja a estes destinado (adotado na Austrália para a eleição da Câmara dos

Representantes); (c) o voto múltiplo, no qual o candidato possui diversos votos em distritos plurinominais; (d) o voto cumulativo, no qual o voto é múltiplo, mas se pode atribuir mais de um voto ao mesmo candidato; (e) o voto único transferível, no qual o eleitor vota em um candidato e estabelece uma ordem de outros candidatos para transferir seu primeiro voto, caso esse candidato tenha ultrapassado o quociente eleitoral (adotado na Irlanda para a Câmara Baixa); (f) votos para diferentes cargos, mas que estejam vinculados ao mesmo partido (*straight ticket*); (g) votos para diferentes cargos, não vinculados ao mesmo partido (*split ticket*); entre outros.

2.2.4. Fórmulas Eleitorais

Por fim, um dos elementos intrínsecos mais importantes: as fórmulas eleitorais. Estas são formadas por um conjunto de regras (e fórmulas matemáticas) que definem quantos votos serão necessários para determinar cada posto político para cada um dos partidos que competem entre si.

Tais fórmulas se bipartem em duas alternativas básicas, quais sejam: as fórmulas majoritárias e as proporcionais.

Com relação às fórmulas majoritárias, há apenas duas opções: a de maioria relativa e a de maioria absoluta. Na fórmula de maioria relativa, o candidato que obtiver a maioria dos votos, está eleito. Nesse caso, o candidato não precisa ter um número mínimo de votos, nem uma grande diferença em número de votos com relação ao segundo candidato mais votado. No limite, em um distrito de 100 eleitores e três candidatos, um candidato pode ser eleito por apenas um único voto de diferença, por exemplo, com a seguinte distribuição de votos:

CANDIDATO 1	CANDIDATO 2	CANDIDATO 3	VOTOS NULOS	VOTOS INUTILIZADOS
32	33	34	1	66

Já a fórmula de maioria absoluta é aquela na qual é preciso obter 50% dos votos mais um único voto para ser eleito. Assim, essa eleição se organiza, via de regra, em dois turnos, de modo que os candidatos que obtiverem o maior número de votos disputarão as preferências dos eleitores em um segundo turno.⁴¹

Comparando-se ambos os procedimentos, não há dúvidas de que o sistema de dois turnos mais se aproxima do ideal proporcional, uma vez que garante que os candidatos sejam eleitos com votações expressivas. Favorece-se também a vitória de partidos mais moderados (no centro do espectro político), uma vez que os partidos que não concorrerão no segundo turno farão mais facilmente alianças com partidos mais moderados.⁴²

Com relação às fórmulas proporcionais, há, basicamente, três métodos de conversão de votos em assentos parlamentares, quais sejam: (a) as maiores sobras, que usam cocientes; (b) as maiores médias, que se valem de divisores; e, por fim, (c) as fórmulas mistas que combinam o uso de cocientes e de divisores.

Primeiramente, as fórmulas de maiores sobras, que utilizam cocientes, realizam a atribuição de postos políticos a partir de duas operações subsequentes.

No primeiro momento, calcula-se o chamado cociente eleitoral (“QE”), que se obtém pela divisão do número de votos obtidos na circunscrição por um divisor definido em função do número de assentos parlamentares que se pretende preencher.

De um modo simplificado, pode-se considerar a existência de dois tipos de divisores: (a) o cociente de *Andrae e Hare*, pelo qual o número de votos

⁴¹ O voto alternativo australiano permite obter o efeito de um segundo turno, sem que ele ocorra verdadeiramente, a partir do método de transferência dos votos de candidatos menos votados para outros candidatos, de acordo com a ordem de preferência estabelecida na cédula eleitoral.

⁴² As fórmulas influenciam, ainda, a formação das coalizões. Em uma fórmula de maioria simples os pequenos partidos formam alianças de pronto, sem sequer apresentar candidatos. Já na fórmula de dois turnos, os pequenos partidos apresentam seus candidatos em primeiro turno e apenas no segundo turno formam alianças.

será dividido pelo número de cadeiras ($QE = n^{\circ} \text{ de votos} / n^{\circ} \text{ de cadeiras}$), e (b) os cocientes de *Droop*⁴³ ou de *Hagenbach-Bischoff*, pelos quais o número de votos é dividido pelo número de cadeiras mais uma unidade ($QE = n^{\circ} \text{ de votos} / [n^{\circ} \text{ de cadeiras} + 1]$). Em seguida à definição do cociente eleitoral a partir de um dos métodos acima, este cociente será dividido pelo número de votos de cada partido, formando-se o cociente partidário (“QP” = $QE / n^{\circ} \text{ de votos do partido X}$). O partido, então, nesse primeiro procedimento, receberá tantos assentos quantas forem as vezes que atingir tal cociente (ou cota).

No entanto, como nem todas os assentos serão distribuídos nesse primeiro momento, haverá necessidade de realizar uma segunda operação. As cadeiras remanescentes serão então distribuídas a partir do método dos maiores restos, no qual as cadeiras que sobram vão para os partidos que mais se aproximarem do cociente (ou seja, que tiverem as maiores sobras). Quanto a esse segundo momento, pode-se ou não excluir o partido que não alcançou o quociente eleitoral.

Para melhor entender o funcionamento desse mecanismo, considere uma situação hipotética na qual em uma circunscrição caiba eleger cinco representantes ($M=5$) e em que se distribuíram 200.000 votos válidos. Nesse caso, optando-se pelo cociente *Andrae e Hare*, ter-se-á o seguinte resultado:

1º MOMENTO

PARTIDO	VOTOS	COCIENTE ELEITORAL $QE = 200.000/5$	COCIENTE PARTIDÁRIO (VOTOS PARTIDO/ QE)	VOTOS RESIDUAIS (INAPROVEITADOS)
I	86.000	40.000	2,15 (2 cadeiras)	6.000
II	56.000	40.000	1,4 (1 cadeira)	16.000
III	38.000	40.000	0,95 (nenhuma)	38.000
IV	20.000	40.000	0,5 (não atingiu QE)	20.000

Após o 1º procedimento, sobraram ainda duas cadeiras, que deverão ser distribuídas por um 2º procedimento. Neste, pode-se utilizar a fórmula dos

⁴³ O quociente *Droop*, em verdade, é aquele com a seguinte fórmula $[(n. \text{ de votos} / n. \text{ de cadeiras} + 1) + 1]$. No entanto, como na prática, a diferença é mínima, trato os dois como se fossem iguais.

maiores restos excluindo ou não o partido que não atingiu o cociente eleitoral da disputa por cadeiras remanescentes. Ao final do procedimento, ter-se-á a seguinte situação:

2º MOMENTO - PARTIDO QUE NÃO ALCANÇOU O QE:

<u>NÃO É EXCLUÍDO</u>				<u>É EXCLUÍDO</u>			
PARTIDO	VOTOS RESIDUAIS	CADEIRAS RESIDUAIS	CADEIRAS TOTAIS	PARTIDO	VOTOS RESIDUAIS	CADEIRAS RESIDUAIS	CADEIRAS TOTAIS
I	6.000	0	1	I	6.000	0	2
II	16.000	0	1	II	16.000	1	1
III	38.000	1	1	III	38.000	1	1
IV	20.000	1	1	IV	20.000	0	0

Repare que as fórmulas de cociente são tão mais proporcionais quanto maiores forem os cocientes eleitorais. Isso porque quanto menor o cociente, mais cadeiras os grandes partidos irão acumular no primeiro procedimento e, logo, menores as chances de os partidos pequenos obterem representação no procedimento de maiores sobras.

Há, ainda, as fórmulas eleitorais de maiores médias, que utilizam divisores. Nestas, a quantidade de votos obtidos por cada partido é dividida por uma série contínua de números (os divisores) até que o número de divisores corresponda à magnitude da circunscrição (número de representantes a ser eleito na circunscrição). Realizada a divisão, os partidos que obtêm os resultados mais altos vão ocupando sucessivamente os cargos em disputa. Neste tipo de fórmula, não há necessidade de procedimentos para a distribuição de cadeiras remanescentes, uma vez que o procedimento permite atribuir todas as cadeiras em único momento.

A fórmulas de maiores médias fundadas sobre série de divisores se diferenciam entre si quanto à sequência dos divisores. O resultado em termos de proporcionalidade produzido por cada série de divisores se dá em função da distância entre cada divisor e o divisor subsequente na sequência. Quanto

maior for tal distância, mais favorecidos serão os grandes partidos e, logo, menos proporcional será o resultado.

Os métodos de divisores mais conhecidos são os de (a) *D'Hondt*⁴⁴, o mais desproporcional, no qual os votos obtidos pelo partido são divididos pela sequência de números naturais – 1, 2, 3, 4, 5, etc –, favorecendo o maior partido, em função da proximidade entre os divisores; e o (b) *Sainte-Lagüe*⁴⁵, formado série de divisores 1-3-5-7, etc, que favorece os menores partidos ao reduzir o número mínimo de votos necessários para que cada partido eleja um primeiro representante. Veja-se:

MODELO	SÉRIE DE DIVISORES	RAZÃO ENTRE OS 2 PRIMEIROS N ^{OS} DA SÉRIE
D'Hondt	1-2-3-4-5, etc.	0,5
St-Lagüe	1-3-5-7	0,33

A fim de ilustrar o funcionamento de ambas as fórmulas de divisores e seus efeitos sobre a proporcionalidade, imagine-se o mesmo exemplo dado anteriormente em que quatro partidos concorrem em uma circunscrição na qual se deve eleger cinco representantes (magnitude = 5) e na qual foram atribuídos 200.000 votos válidos. Para verificar o número de cadeiras a que cada partido

⁴⁴ “A representação proporcional pela fórmula de Victor D'Hondt, adotada pela primeira vez na Bélgica, em 1899, produz um padrão de distribuição da representação parlamentar entre os partidos muito próximo e, não raro, idêntico àquele produzido pelo sistema de quociente eleitoral de Hare e de cociente partidário no qual a distribuição dos assentos remanescentes se opera segundo a fórmula da mais forte média. (...) Em ambas as fórmulas, a desproporcionalidade decorre da abstração que se faz da magnitude relativa dos restos eleitorais entre os diferentes partidos, e tende, portanto, a beneficiar os partidos maiores em prejuízo dos menores.” (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 170-171)

⁴⁵ A série Sainte-Lagüe originária de divisores foi introduzida na Noruega, na Suécia e na Dinamarca, em 1953, como resultado da negociação entre a social democracia no governo e as oposições conservadoras. Esta fórmula “reduz o limiar de inclusão, isto é, o número mínimo de votos que cada partido deve conquistar para ter esperança de obter pelo menos um representante – no caso, seu primeiro representante –, sob as condições mais favoráveis, e incrementa progressivamente o custo de novas cadeiras legislativas: nela cada cadeira adicional tem um custo de votos progressivamente maior que a cadeira precedente. Como consequência, a fórmula Sainte-Lague (1) viabiliza ou mesmo facilita a representação legislativa dos pequenos partidos e, ao mesmo tempo, (2) dificulta a conquista da maioria parlamentar por um único partido (...), mas (3) reduz os ganhos eleitorais derivados de coalizão ou de fusão, pois, adotada a fórmula, dois partidos, cada um dos quais com votação um pouco superior àquela necessária para os primeiros assentos, perdem representantes.” (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 175)

fará jus, então, deve-se dividir o número de votos de cada partido por cada um dos divisores e, depois, atribuir as cadeiras aos maiores números obtidos. Como resultado, teremos:

FÓRMULA D'HONDT

DIVISORES D'HONDT	PARTIDO I	PARTIDO II	PARTIDO III	PARTIDO IV
Nº de votos divididos pelo divisor 1	86.000 (1º eleito)	56.000 (2º eleito)	38.000 (4º eleito)	20.000
Nº de votos divididos pelo divisor 2	43.000 (3º eleito)	28.000	19.000	10.000
Nº de votos divididos pelo divisor 3	28.666 (5º eleito)	18.666	12.666	6.666
Nº de votos divididos pelo divisor 4	21.500	14.000	9.500	5.000
Nº de votos divididos pelo divisor 5	17.200	11.200	7.600	4.000
Nº de representantes eleitos	3	1 (1,95)	1 (1,32)	(0,69)
Média: votos/assento	28.666	56.000	38.000	-

FÓRMULA ST. LAGUE

DIVISORES ST-LAGUE	PARTIDO I	PARTIDO II	PARTIDO III	PARTIDO IV
Nº de votos divididos pelo divisor 1	86.000 (1º eleito)	56.000 (2º eleito)	38.000 (3º eleito)	20.000 (5º eleito)
Nº de votos divididos pelo divisor 3	28.666 (4º eleito)	18.666	12.666	6.666
Nº de votos divididos pelo divisor 5	17.200	11.200	7.600	4.000
Nº de representantes eleitos	2(2,15)	1 (1,4)	1 (0,95)	1(0,5)
Média: votos/assento	43.000	56.000	38.000	20.000

Com esse exemplo, percebe-se a utilidade estratégica das fórmulas eleitorais: a simples alteração do divisor d'*Hondt* para o divisor Sainte-Lagüe permitiu a entrada de mais um partido no cenário parlamentar.

Por fim, há sistemas proporcionais que combinam cocientes eleitorais, utilizados na primeira repartição de cadeiras, e divisores, usados na atribuição das cadeiras remanescentes. O mais relevante dos sistemas proporcionais com fórmula mista é o método d'*Hondt* modificado que, como veremos, é adotado pela legislação brasileira. Neste, a primeira distribuição é feita de acordo com o cociente de *Andrae e Hare*, a partir do cálculo dos cocientes partidário e

eleitoral, enquanto que a segunda distribuição é feita de acordo com a fórmula da densidade média de votos inaproveitados por cadeira para cada partido, obtida a partir da divisão do número de votos residuais do partido pelo número de cadeiras por ele obtidas somadas a uma unidade ($Q = \text{n}^\circ \text{ de votos residuais} / \text{n}^\circ \text{ de cadeiras obtidas} + 1$).

2.2.5. Elementos Contingentes: cláusulas de barreira, fundos compensatórios e prêmios de maioria

Somados aos elementos essenciais e comuns a todos os modelos, os sistemas eleitorais costumam conter elementos adicionais que, em regra, são secundários e contingentes, mas que podem representar um elemento essencial e estratégico na consecução dos propósitos inerentes ao sistema adotado.

Esse é precisamente o caso das *cláusulas de barreira* que inserem nos sistemas proporcionais um componente majoritário, uma vez que trazem a exigência de um limiar mínimo de votos (percentual) e/ou de certo número de representantes eleitos para que os partidos obtenham representação. Abaixo desse patamar mínimo, o partido será excluído da competição e todos os seus votos serão descartados.

Essa condição suplementar para ascender ao parlamento pretende evitar a atribuição de representação política a partidos que representem minorias excessivamente escassas e mesmo irrelevantes. Como efeito, há uma redução do número de partidos que integrarão o parlamento, ainda que possam continuar a integrar o sistema partidário eleitoral.

A razão para a introdução desse elemento é simples: acredita-se que a representação dessas minorias contribuiria mais para a desestabilidade do parlamento do que para que este espelhasse a opinião dos eleitores. Nesses termos, a cláusula de barreira é, se estabelecida dentro de certos limites, um

elemento compatível com a representação proporcional, já que contribui para a funcionalidade e eficácia dos sistemas eleitorais.⁴⁶

Não se esqueça, por fim, da existência das cláusulas de barreira que operam antes das eleições e, logo, independentemente do sistema eleitoral. É o caso da exigência, para a criação de um partido, de um nível de representatividade junto aos eleitores (como, por exemplo, um número “x” de assinaturas de eleitores que apoiam o partido) e do caráter nacional de um partido (como, por exemplo, que os eleitores que deram assinaturas manifestando seu apoio ao partido se localizem em “y” Estados da federação).

Além das cláusulas de barreira, há a possibilidade de instituição de fundos de assentos parlamentares complementares e compensatórios (distritalizações superpostas) e prêmios de maioria, ambos muito pouco utilizados. Nos primeiros, um número previamente estabelecido de assentos é outorgado a representantes que concorrem em uma (ou poucas) “macrocircunscrições”, que, sobrepondo-se às outras circunscrições menores, permitem, em regra, um resultado mais proporcional, à medida que viabilizam a representação de partidos pequenos que, não conseguiriam um assento caso só fossem contabilizados os votos das circunscrições originais. Nos últimos, ao contrário, atribuem-se ainda mais cadeiras àqueles partidos que obtêm a maioria absoluta dos votos em uma dada circunscrição, assim, estes se orientam contrariamente à proporcionalidade.⁴⁷

⁴⁶ O Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha fixou limites além dos quais a cláusula de barreira se tornaria incompatível com a representação proporcional, quais sejam: uma cláusula de barreira que exija (a) 5% sobre a totalidade dos votos nacionais; ou (b) três representantes distritais. (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 47). Ademais, o STF brasileiro julgou procedentes, em 7 de dezembro de 2006, as ADIn 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, que pretendiam ver julgada inconstitucional a cláusula de desempenho (ou barreira) aqui adotada que exigia 5% dos votos apurados em cada eleição para a Câmara dos Deputado.

⁴⁷ No Chile, por exemplo, o partido que obtém 1/3 dos votos da circunscrição, recebe metade das cadeiras legislativas. (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 47.)

Encerrando a análise das peças que formam a engrenagem dos sistemas eleitorais, é preciso considerar que a combinação delas gera infindável possibilidade de criação institucional.

É que embora cada uma dessas variáveis possua propriedades e efeitos determinados sobre o sistema político, essas características assumem um caráter compósito. Ou seja, as combinações são únicas quanto a seus efeitos e propriedades, uma vez que são resultado da interação entre *(a)* as variáveis associadas entre si, e *(b)* a realidade social e política sobre a qual opera a engrenagem inteira (a totalidade institucional).

Assim, devem ser cautelosos aqueles responsáveis por instituir ou reformar um sistema eleitoral específico, dele pretendendo extrair certos efeitos. Por um lado, a alteração (inclusão ou retirada) de apenas um de seus elementos pode alterar substancialmente a natureza e os efeitos do sistema adotado. Por outro, nem sempre os sistemas saem do papel com a mesma eficácia e resultados com que foram concebidos.

2.3. CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS DO PRINCÍPIO DE REPRESENTAÇÃO ADOTADO: EM DEFESA DO SISTEMA PROPORCIONAL

No exame dos elementos constitutivos dos sistemas eleitorais realizado acima, indiquei os efeitos de cada um deles sobre a proporcionalidade do modelo adotado, ressaltando que o formato final é resultado não somente da interação entre os próprios elementos, mas também da interação com variáveis exógenas (fatores reais de poder, contexto histórico, social e político).

Antes de analisar a conformação do sistema brasileiro, ainda é preciso refletir mais profundamente sobre determinadas consequências dos sistemas eleitorais sobre a representação política, o sistema partidário, o sistema de governo, o sistema político e a própria democracia. São elas: a *ratio* de

conversão de votos em assentos (i.e., a proporcionalidade), o número de partidos, o grau de fragmentação partidária e a governabilidade.

Tais efeitos, como já dito, foram resumidos na fórmula *equidade vs. pragmatismo*, utilizada para descrever o suposto paradoxo enfrentado no momento da escolha entre o princípio eleitoral majoritário e o proporcional, e não raro para justificar o sacrifício deste em prol daquele.

Pretendo, contudo, explorar a interdependência existente entre ambos, a fim de realizar o que Wanderley Guilherme dos Santos denominou *exorcismo preliminar às falsidades postas em circulação pelos engenheiros da desordem*⁴⁸, discutindo os pretensos *efeitos perversos* do princípio proporcional.

2.3.1. Efeito sobre a *ratio* votos e assentos

A influência mais visível de um sistema eleitoral está na razão entre votos e assentos atribuídos, ou seja, na maior ou menor capacidade de a engrenagem reproduzir o quadro de preferências da sociedade no quadro de representantes.

Como já advertido, a engenharia institucional em um governo democrático, fundado no pluralismo e nos princípios da isonomia material e da realidade da representação, não poderia perseguir outro valor que não a proporcionalidade da representação. Afinal:

"O sistema proporcional, defendido logo na Revolução Francesa ("O parlamento deve ser um mapa reduzido do povo", dizia Mirabeau), invoca fundamentalmente: a) igualdade material, pois a proporcionalidade corresponde melhor à exigência de voto igual, designadamente quanto ao valor do resultado; b) adequação à democracia partidária, dado que a moderna democracia não é uma democracia individualista de "notabilidades" mas uma democracia partidária em que cada partido tem um programa (preferência pelos problemas), de acordo com a ideologia ou interesses por eles mediados (partidos como expressões de antagonismos e convergências), e na qual, em princípio, só os indivíduos escolhidos pelos partidos têm reais possibilidades de ser eleitos (monopólio partidário); c) representação de

⁴⁸ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994. p. 5.

*todos os grupos sociais em virtude de a representação no parlamento dever ser "um espelho da sociedade política" (Leibholz); ora, só o sistema proporcional, em ligação com a estrutura partidária, possibilita a "reprodução" no órgão representativo, dos mais importantes grupos sociais e políticos".*⁴⁹

Por sua vez, os sistemas regidos pelo princípio majoritário são por definição aqueles fundados na desproporção e, logo, aqueles que não se prestam a realizar aquilo que Stuart Mill denomina primeiro princípio da democracia: *"the first principle of democracy, representation in proportion to numbers"*.⁵⁰

Sistemas eleitorais majoritários são responsáveis por violar o ideal democrático de correspondência entre repartição de preferências e repartição de poder e por suprimir a possibilidade de expressão parlamentar das minorias, uma vez que o modelo funciona à base do "tudo ou nada": o candidato que obtiver a maioria dos votos é eleito (ainda que a maioria se diferencie da minoria apenas por um único voto), descartando-se todos os outros votos (o que representa eleitores sem representação).

Essa realidade não é e não poderia ser desconhecida. Ainda assim, há quem acredite ser esse o preço a pagar pela garantia da estabilidade política. Mas *"prometer estabilidade política através de milagrosa modificação do sistema eleitoral só não é ridículo porque configura apropriação indébita da fé pública"*.⁵¹

Tese difundida é a de que a adoção do sistema eleitoral proporcional produz um espectro político pluripartidário e que a existência de múltiplos partidos, por sua vez, resulta inevitavelmente na fragmentação do espectro político, e esta, na ingovernabilidade. Cabe desmentir tais falsos argumentos.

⁴⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª ed.. Coimbra: Almedina, 1998. p. 294.

⁵⁰ MILL, John Stuart. *Considerations on representative government*. London: Electric Book Co., c2001. p. 135. Disponível em <<http://site.ebrary.com/lib/ebaryanddbd/Doc?id=2001596>>. Acesso em 30 abr. 2011.

⁵¹ DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. *O cálculo do conflito*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003 p. 185

2.3.2. Efeito sobre o número de partidos

Primeiramente, impõe-se discutir a relação entre sistema proporcional e número de partidos. A ação do sistema eleitoral sobre o sistema partidário é tema altamente controvertido. Se, de fato, países que adotam sistemas de cunho majoritário possuem menor número de partidos efetivos, e países que adotam sistemas de cunho proporcional possuem maior número de partidos efetivos, qual seria a causa desses efeitos?

Muitos teóricos têm sucumbido à tentação de explicar tais consequências a partir de uma concepção historicista, naturalista e determinista dos sistemas eleitorais. Exemplo de tal atitude epistemológica é encontrada na teoria de Maurice Duverger⁵² que identifica uma tendência natural, imposta pelo desenvolvimento histórico, rumo ao bipartidarismo.

Duverger cunhou três leis sociológicas, as chamadas “*Leis de Duverger*”, que prescrevem que: (a) o sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos; enquanto que (b) o sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo.⁵³

Tais leis merecem ser criticadas, uma vez que não se mostram adequadas à realidade. Primeiro porque não indicam em que condições se deram os resultados previstos, impedindo o conhecimento da real causa da diferença entre os sistemas. Ainda, são inadequadas porque realizam uma comparação entre os princípios majoritário e proporcional em tese, desconsiderando a multiplicidade de sistemas eleitorais em vigor nas democracias contemporâneas. E, por fim, até mesmo a prática desmente tais leis, pois há países que, a despeito de terem optado pelo sistema de representação proporcional, convivem com um sistema bipartidário - este é o caso da Áustria, por exemplo.

⁵² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 13.

⁵³ NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de abr. 2011. pp. 129-147.

Essas constatações trazem a questão de saber se, afinal, há muitos partidos porque foi adotado o sistema proporcional ou se o sistema proporcional deve ser adotado justamente porque, em uma estrutura social fragmentada, há muitos partidos.

Antes de responder tal questionamento, cabe entender os dois mecanismos pelos quais o sistema eleitoral atua sobre o sistema partidário.⁵⁴

O primeiro mecanismo, conhecido como *Efeito Mecânico de Duverger*, diz respeito à tendência que todos os sistemas eleitorais efetivos têm de provocar uma distorção na representação, sub-representando partidos pequenos e sobre-representando grandes partidos. Na prática, não há sistema eleitoral de *efeito zero*, ainda que composto pelos elementos mais proporcionais à disposição da engenharia eleitoral: basta comparar a distribuição de votos e de assentos para confirmar tal assertiva. Sucede que tal efeito discriminatório ocorre com menor intensidade nos sistemas eleitorais proporcionais.

Já o segundo mecanismo, conhecido como *Efeito Psicológico de Duverger*, se refere à capacidade de o efeito mecânico afetar o voto do eleitor, desestimulando o voto em partidos sub-representados e estimulando o *voto útil* (i.e., o voto definido em função das probabilidades de os candidatos “ganharem” as eleições). O efeito psicológico se dá em cascata: em uma dada eleição o partido recebe menos votos, de modo que na próxima eleição receberá ainda menos votos e, a longo prazo, tende a desaparecer do cenário partidário. Ademais, ele afeta tanto as estratégias dos eleitores, quanto as estratégias dos partidos políticos, que devem considerar tais efeitos na escolha da quantidade de representantes a se candidatarem.

Então, o que ocorre em sistemas de representação proporcional pura – ou seja, naqueles em que são utilizadas fórmulas eleitorais proporcionais e há elevada magnitude distrital – é que os impactos dos efeitos mecânico e psicológico são reduzidos. Assim, com a retirada dessas barreiras, os eleitores

⁵⁴ Ibid. p. 129-147.

ficam livres para votar em suas primeiras preferências, permitindo que os pequenos partidos sobrevivam. Em linguagem alegórica: *“não é a abertura da barragem (representação proporcional) que produz um rio mais caudaloso (multipartidarismo), mas a construção de barragens (sistema eleitoral majoritário) que torna o rio menos caudaloso (bipartidarismo)”*.⁵⁵

Portanto, em uma sociedade pluralista, a existência de uma maior quantidade de partidos é um efeito natural, é consequência lógica da existência de um eleitorado heterogêneo. O sistema proporcional apenas permite que essa diversidade possa se fazer representar. *“Na representação proporcional a integração política não é o resultado da concentração e da uniformização das vontades, mas do exercício permanente da diversidade societária e da autonomia individual”*.⁵⁶

2.3.3. Efeito sobre a fragmentação partidária e a governabilidade

Também é infundada a relação que se estabelece entre número de partidos, fragmentação partidária e governabilidade.

Em primeiro lugar, a fragmentação política não decorre da quantidade de partidos, mas da distribuição de poder parlamentar. Como observa Wanderley Guilherme dos Santos, um sistema de dois partidos pode atingir o máximo de grau de fragmentação caso cada partido controle aproximadamente 50% das cadeiras conquistadas. Do mesmo modo, o sistema de vários partidos pode apresentar baixíssimo grau de fragmentação, o que ocorre quando um ou dois partidos controlam mais de metade das cadeiras.⁵⁷ Mais uma vez inverte-se a direção da causalidade com intuítos subversivos. O sistema proporcional não cria fragmentação, mas apenas revela aquela existente na sociedade. Não

⁵⁵ Ibid. p. 134.

⁵⁶ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 282.

⁵⁷ Ainda, de acordo com o autor, para caracterizar a situação de imobilismo, devem ser preenchidas duas condições. Primeiro, deve existir um sistema pluralista polarizado, que não depende do número de legendas, mas do “fato de todos os partidos ou facções dentro dos partidos, radicalizarem suas posições políticas”. Segundo, os polos devem controlar igualmente os recursos políticos. (SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. pp. 188-193)

se pode pretender criar artificialmente um menor nível de fragmentação parlamentar à custa da desconsideração de votos de eleitores.

Em segundo lugar, não há relação direta entre fragmentação política e ingovernabilidade. Em princípio, elevadas taxas de fragmentação política apenas podem apontar para a necessidade de negociação.

Aliás, não é razoável supor que a estabilidade e a governabilidade dependam tão somente do sistema eleitoral, a justificar a formação de maiorias artificiais. São fatores sociais e políticos mais profundos que determinarão a governabilidade, ainda que a existência de muitos partidos, sem dúvida, gere a necessidade de maior composição. Mas tal negociação (*mobilização de vieses*) é inclusive constitutiva da democracia.

Com mais razão podemos encontrar instabilidade em sistemas majoritários que fabricam realidades representativas. Sua adoção em sociedades muito heterogêneas, ou com minorias bem articuladas, pode ser inclusive fator de instabilidade, uma vez que os eleitos não contam com o apoio de parcela significativa do eleitorado.

Enfim, as graves distorções que os mecanismos da representação proporcional supostamente conteriam, provou-se, não são inerentes ao sistema proporcional, mas, ao contrário, todas com ele inconsistentes.⁵⁸

Desmistificados os sistemas eleitorais e exorcizados seus falsos argumentos, acredito poder afirmar que é o sistema proporcional, e o mais proporcional possível, o único sistema eleitoral capaz de consolidar e aprofundar a democracia. É pois, a partir do reconhecimento de que a qualidade democrática de um sistema representativo está justamente na possibilidade de *todo* o povo, *igualmente* considerado, compor para sua formação que será possível passar à análise do modelo adotado pelo Brasil.

⁵⁸ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 25.

CAPÍTULO III

O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO:

“Um exercício de engenharia institucional artificial e exótico”

3.1. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Os sistemas eleitorais, acredito ter podido comprovar, não são instituições superficiais e neutras, mas *“instrumentos complexos de intervenção intencional, voluntária e deliberada, através dos quais os grupos sociais buscam organizar politicamente a sociedade”*.⁵⁹ Ainda, eles materializam e resultam de (a) uma concepção de representação política e da própria democracia, (b) uma estratégia política, e (c) uma interação com as demais instituições e com a realidade sócio-política.

Nesse sentido, o atual sistema eleitoral brasileiro não pode ser pensado de forma dissociada da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da nova ordem democrática por ela instaurada e do contexto histórico em que se insere.

A Carta de 1988 foi gestada como parte do processo de redemocratização vivido pelo Brasil após o fim da ditadura militar, sendo profundamente marcada pela ambivalência da conjuntura de transição controlada do regime de exceção para o regime democrático.

Em relação ao sistema eleitoral e partidário, suas disposições são em parte resposta ao trauma das sucessivas e casuísticas alterações legislativas do regime ditatorial, que impuseram fim das eleições diretas, um bipartidarismo de fachada, inúmeras cláusulas de barreira, fidelidade partidária, proibição de

⁵⁹ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 208.

coligações, enfim, o engessamento da vida eleitoral e partidária.⁶⁰ Mas também carregam em si alguma sequela do período autoritário e do fetiche dos militares de dar a seu regime uma aparência de legalidade, obrigando até mesmo o processo de transição para a democracia seguir as regras institucionais do regime com o qual buscava romper.⁶¹ A própria Assembleia Constituinte responsável pela elaboração da nova Carta política foi formada por membros do Congresso Nacional empossados durante a ditadura: era a transição lenta, gradual e segura reivindicada pelos ditadores.⁶²

No entanto, a despeito de ter sido a Constituinte capitaneada por uma Assembleia Congressual, a força constituinte do povo que dela participou, de forma direta ou indiretamente através de emendas populares – o marcante “sopro de gente” mencionado por Ulysses Guimarães⁶³ –, permitiu sua redenção. O legislador conseguiu, com a promulgação da Constituição Cidadã, como fora apelidada, romper muitas barreiras do seu tempo, ainda que outros tantos avanços tenham sido detidos pelas forças conservadoras.⁶⁴

⁶⁰ Neste trabalho farei uma distinção meramente operacional entre plano eleitoral e partidário, ainda que, em verdades, ambos sejam relativos ao funcionamento do sistema eleitoral-partidário, que é apenas um. Nesse sentido, a Lei nº 9.096/1995 (“Lei dos Partidos Políticos”), e a Lei nº 9.054/97 (“Lei das Eleições”) servem de referência para a classificação das normas que incidem sobre tais planos.

⁶¹ Até mesmo o Código Eleitoral de 1965, gestado ainda no início da ditadura militar, permanece em vigor, ainda que *remendado* pelas disposições constantes da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucional posterior.

⁶² Sobre a contradição de uma Assembleia Constituinte Congressual, o Sr. Hélio Bicudo (PT), expositor convidado da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos instalada na Constituinte de 1987/1988: “acho que a questão da elaboração de uma nova Carta Constitucional brasileira foi posta de uma forma equivocada pela Aliança Democrática, quando estabeleceu que um Congresso Constituinte é que iria elaborar essa Carta. O que está acontecendo hoje é exatamente que nós partimos para um jogo democrático sem realmente abrirmos o processo democrático.” (Assembleia Constituinte. *Anais da Assembléia Constituinte de 1987/1988*. Suplemento da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos de 23/07/1987, p. 32. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>>. Acesso em 30 abr. 2011)

⁶³ “*Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio.*” (trecho extraído do discurso do Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 5 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal)

⁶⁴ O historiado Hélio Silva, em entrevista logo antes do Comício da Candelária durante a Campanha pelas Diretas, bem resumiu o estado de espírito do povo brasileiro às vésperas do início dos trabalhos

Aliás, tal ambiguidade entre progresso e conservação se fez sentir em todo o processo constituinte e é sensivelmente revelada nas proposições da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos efetivamente incorporadas à Constituição Federal.⁶⁵

De um lado, a Carta de 1988 instaurou o Estado Democrático de Direito com um extenso rol de garantias e direitos individuais, sociais e políticos, apontando para a profunda liberdade de organização e participação política. Logo em seu Artigo Primeiro a Constituição de 1988 afirma o pluralismo político como fundamento da República Federativa do Brasil, dispondo que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”*. Recupera-se, enfim, o direito de sufrágio, usurpado do povo brasileiro durante duas décadas, e a liberdade de organização aos partidos políticos até então enclausurados pela ditadura.⁶⁶

No plano eleitoral, a Constituição afirmou a soberania popular, a partir da consagração dos princípios da igualdade material – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, CF) –, e da proporcionalidade – pela adoção do sistema proporcional nas eleições para as Câmaras Legislativas, exceto para o Senado Federal (art. 45, CF). Já no plano partidário, inovou-se a partir da concessão aos partidos políticos de: (a) liberdade para sua criação, fusão, incorporação e extinção (art. 17, *caput*); (b) autonomia para definirem seus estatutos, sua estrutura interna, organização e forma de funcionamento (art. 17, §1º); e (c) personalidade jurídica de direito

da Constituinte: “Jamais, em toda a história do Brasil, houve um movimento em que houvesse tão grande participação do povo. Dessa vez, não são apenas os líderes políticos, os intelectuais, a mocidade, a massa trabalhadora, isolados ou agrupados. Mas é o povo, o povão, nivelando tudo, avolumando a manifestação, porque esse período de 20 anos de privação dos direitos políticos foi o cimento que solidificou a nossa democracia.” (KOTSCHO, Ricardo. *Explode um novo Brasil: Diário da Campanha das Diretas*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984. p. 65.)

⁶⁵ Ver, a respeito, PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: Ed. PUC-Rio, 2008. 316p.

⁶⁶ CF/88. Art. 5º. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...).”

privado, consagrando-os como associações da sociedade civil e não como departamentos de Estado.

De outro lado, porém, a Constituição estabeleceu – ou deixou espaço para que a legislação infraconstitucional estabelecesse – normas contrárias à igualdade de valor de voto e à proporcionalidade, bem como normas restritivas à participação política e à liberdade de organização, que acabaram por limitar os princípios que a própria Constituição havia consagrado e por diminuir a abertura da esfera política à entrada dos grupos sociais.⁶⁷

Como exemplos de tais disposições, que serão melhor analisadas adiante, pode-se citar, no plano eleitoral, a definição de um número máximo e mínimo de deputados por Estados, determinando a sub-representação dos Estados mais populosos e a sobre-representação dos Estados menos populosos; e, no plano partidário, a exigência, inscrita no art. 17 da Constituição, de que os partidos políticos tenham caráter nacional (inciso I) e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (inciso IV), requisitos estes que deveriam ser definidos por lei regulamentar infraconstitucional.

Enfim, sob a égide da Constituição de 1988, os sistemas eleitoral e partidário foram inegavelmente fundados a partir de bases mais democráticas, com a introdução dos princípios do pluralismo político, da proporcionalidade e da igualdade de valor do voto. No entanto, a engenharia institucional brasileira, como se demonstrará, parece não ter sido capaz de traduzir tais princípios de forma precisa e coerente em um sistema eleitoral *real*.

Proponho, então, uma breve apresentação do funcionamento do sistema eleitoral e partidário brasileiro, tal como moldado pela Constituição de 1988 e complementado pela legislação infraconstitucional, a fim de refletir acerca de

⁶⁷ No sistema brasileiro de Constituição rígida, quando o poder constituinte originário limita ou contraria seus princípios, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade, mas tão somente uma opção política. Isso porque prevalece a tese de que não há hierarquia entre normas constitucionais originárias. Nesse sentido, posicionou-se o STF no julgamento da ADIn 815-3/DF, que impugnava a norma constitucional dos §§1º e 2º do art. 45 da CF, que, ao prever um número máximo e mínimo de deputados por Estado, acabou contrariando o princípio da proporcionalidade previsto na própria Constituição.

suas singularidades, efeitos e defeitos. Para tanto, examino, primeiramente, quais foram os elementos (intrínsecos e extrínsecos), dentre aqueles à disposição da engenharia eleitoral, escolhidos para a montagem da *máquina eleitoral* brasileira. Isto é, *como* se faz a tradução dos votos em poder político. Em seguida, analiso as normas que regulam o processo de competição eleitoral no Brasil e a participação de seu atores (partidos políticos e candidatos), com destaque para a organização e funcionamento de partidos políticos. Isto é, *como* se estruturam os atores para competir pelo poder político. É o resultado da interação de todos esses elementos, combinados ainda com a realidade social e política, que permitirá uma melhor compreensão das propriedades e efeitos do sistema eleitoral brasileiro.

3.2. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E SUAS ENGRENAGENS

O sistema proporcional, viu-se, é aquele que se adequa tanto mais à democracia quanto maior for a precisão com que for capaz de traduzir o pluralismo existente na sociedade, aumentando as condições materiais da participação popular na formação do poder.

No Brasil, ele foi adotado para a Câmara dos Deputados, Casa de representação do povo no legislativo federal, e para as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, órgãos legislativos unicamerais dos Estados e Municípios, respectivamente.⁶⁸

Por uma questão de impossibilidade material – uma vez que *(a)* não é possível adotar-se o sistema proporcional em circunscrições uninominais, e que *(b)* o sistema proporcional em circunscrições de baixa magnitude não produz efeitos proporcionais –, a Constituição Federal de 1988 consagrou o

⁶⁸ CF/88. Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.
Código Eleitoral/65. Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta Lei.

sistema eleitoral majoritário para os ocupantes do Poder Executivo nos três níveis da federação, todos com mandatos de 4 anos, e para os Senadores, com mandatos de 8 anos. Nas eleições para Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos de Municípios com mais de 200.000 habitantes instituiu-se o sistema de maioria absoluta com previsão de 2º turno, de modo que caso nenhum candidato obtenha mais de 50% dos votos válidos na 1ª votação, os dois candidatos mais votados concorrerão, em 2ª votação, pela maioria simples dos votos.⁶⁹ Já nos casos de Municípios com menos de 200.000 habitantes, adota-se o sistema de maioria simples: um voto a mais basta para determinar a eleição.

Para o Senado Federal, Casa de representação dos Estados, prevaleceu o sistema de eleição por maioria simples.⁷⁰ Adotou-se o seguinte modelo: cada Estado, independentemente de sua população, elege, por simples maioria de votos, três Senadores que exercem mandatos de oito anos, com renovação parcial de quatro em quatro anos, alternadamente por um e dois terços.⁷¹ O

⁶⁹ CF/88. Art. 77. (...) § 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 3º - Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

Art. 29. (...) II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores (redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/97).

⁷⁰ Cf. nesse sentido a exposição do Sr. Pedro Celso Cavalcanti em Audiência Pública na Assembleia Constituinte: “O argumento fundamental [dos opositores do sistema proporcional] é a estabilidade institucional; o voto majoritário, o voto distrital, dizem eles, dá estabilidade (...). O que queremos nós? Queremos a estabilidade do governo ou queremos a estabilidade da democracia? (...) Se nós queremos a ordem institucional democrática, sua consolidação, o engajamento popular na defesa dessas instituições que V.Exas. vão gerar aqui, é importante que todas as correntes de pensamento se sintam representadas no Congresso Nacional, sem discriminações, que já existem, de forma latente, na história do Brasil. Porque o sistema brasileiro – permitam-me V.Exas. – é muito pouco proporcional. (...) O futuro começa sempre pelas minorias e nós não podemos atrasar o futuro em nome de uma estabilidade de regime que não é verdadeira, porque o que adianta num país de graves problemas socioeconômicos como o nosso, criar uma falsa maioria aqui neste Congresso, aumentando, ao invés de diminuir, a instabilidade social, porque as forças socioeconômicas que lá na sociedade estão se debatendo, estão lutando, ao não se sentirem representadas no órgão máximo da nação, vão procurar caminhos e vias que nós não queremos que se procure mais neste país.” (Assembleia Constituinte. *Anais da Assembleia Constituinte de 1987/1988*. p. 32-33).

⁷¹ CF/88. Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores,

Senado Federal estabelece-se como órgão planejado para ser conservador, em razão da menor possibilidade e frequência de renovação, uma vez que aos Senadores são atribuídos mandatos mais longos e com renovação fracionada de sua composição.⁷²

A Câmara dos Deputados, inversamente, a julgar pela eleição constitucional do princípio proporcional de representação, seria o órgão projetado de sorte a potencializar as condições materiais da participação popular na formação do poder, auxiliando na consolidação da democracia.

A prática, porém, veio desafiar a teoria. A engenharia institucional brasileira, evidenciarei, criou um sistema eleitoral proporcional cujos elementos intrínsecos – tamanho/magnitude da circunscrição, fórmula eleitoral, forma de boletim de voto e procedimento de votação – e extrínsecos – cláusula de barreira – parecem todos apontar para a obtenção de efeitos majoritários.

Vejamos mais profundamente como se estrutura o exótico sistema eleitoral proporcional brasileiro, para então poder refletir acerca de seus méritos e deméritos, distorções e inconsistências.

3.2.1. Tamanho e Magnitude da Circunscrição Eleitoral

Nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, o Código Eleitoral de 1965 instituiu os Estados como grandes colégios eleitorais. Assim, ao fazer coincidir o tamanho da circunscrição com os limites territoriais dos Estados, criou-se circunscrições diferentes quanto a sua extensão territorial e população. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, então, em respeito ao princípio da isonomia, que a magnitude das circunscrições – ou seja, o número total de Deputados a serem eleitos em cada circunscrição –, deveria ser proporcional à população.

com mandato de oito anos. § 2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

⁷² Ainda, o funcionamento bicameral do Poder Legislativo permite que o Senado, que em regra atua como Casa Revisora, barre possíveis avanços advindos da Câmara baixa, uma vez que qualquer projeto de lei aprovado por uma Casa deve ser necessariamente revisto pela outra.

Todavia, a Constituição, por opção política, desviou-se de seu próprio preceito que afirma a necessária relação da magnitude com o volume populacional ao indicar uma magnitude mínima (piso) de 8 Deputados e uma magnitude máxima (teto) de 70 Deputados em cada circunscrição.⁷³ Ora, sendo desigual a população dos Estados, tais limitações estabelecem, na Câmara dos Deputados, uma sobrerrepresentação dos Estados menos populosos, e uma sub-representação dos Estados mais populosos.

O voto passa a ser apenas formalmente igual: materialmente, o voto de um cidadão de um Estado menos populoso (por exemplo, do Acre) é mais *potente* que o voto de um cidadão de um Estado mais populoso (por exemplo, de São Paulo), uma vez que se exige dos partidos nos Estados mais populosos um número mais elevado de votos como condição para obterem representação parlamentar.

Em transgressão à fórmula eleitoral proporcional e, sobretudo, ao princípio da igualdade do voto, as regras quanto à magnitude da circunscrição instituem um sistema eleitoral propenso a produzir maiorias parlamentares artificiais que correspondem à minoria da população.⁷⁴

3.2.2. Fórmula Eleitoral e Cláusula de Exclusão

Ao lado da magnitude da circunscrição, a fórmula utilizada na conversão de votos em assentos parlamentares é elemento essencial e de grande influência na determinação da proporcionalidade da representação.

⁷³ Código Eleitoral/65. Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas municipais, o respectivo Município.

CF/88. Art. 45. (...) § 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

⁷⁴ Essa distorção, contudo, deve ser analisada com mais cautela, do ponto de vista da federação. Sendo o Brasil um Estado federativo de extensão continental, seria melhor que o Acre tivesse apenas dois deputados e São Paulo, 100? Ou, ainda, poder-se-ia defender que tal desproporção é, de fato, injustificável, uma vez que a Câmara dos Deputados é o lugar de representação do povo, e não das unidades da federação? Afinal, estas teriam o Senado como *locus*, no qual há plena igualdade de representação?

A fórmula eleitoral para definição do preenchimento dos assentos parlamentares no Brasil encontra-se descrita nos arts. 106 a 109 do Código Eleitoral de 1965, com alterações dadas pela Leis nº 7.454/85 e 9.504/97 (a “Lei das Eleições”), e segue o seguinte procedimento:

- (i) Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados (excluídos os votos brancos e nulos) pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior (CE/65, art. 106 e Lei nº 9.504/97, art. 5º);
- (ii) Determina-se o quociente partidário para cada um dos partidos ou coligações, dividindo-se o número de votos válidos dados para o mesmo partido ou coligação pelo quociente eleitoral, desprezada a fração (CE/65, art. 107, com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 7.454/85);
- (iii) Nesse 1º procedimento, estarão eleitos tantos candidatos quantas forem as vezes que o partido ou a coligação atingiu o quociente eleitoral, e a escolha dos candidatos se dará de acordo com a ordem da votação nominal que cada um tenha recebido (CE/65, art. 108, com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 7.454/85);
- (iv) Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos em 2º procedimento, mas apenas poderão concorrer à distribuição dos lugares remanescentes os partidos e coligações que tiverem alcançado o quociente eleitoral (CE/65, art. 109, *caput* c/c §2º).
- (v) No 2º procedimento, o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação é dividido pelo número de lugares por ele obtido somado a 1, cabendo o 1º assento remanescente ao partido ou coligação que obtiver a maior média (CE/65, art. 109, §1º);
- (vi) A operação deve ser repetida para a distribuição de cada uma dos lugares remanescentes, adicionando-se sempre ao partido que conquistou o assento na distribuição anterior mais um número ao seu denominador (CE/65, art. 109, §2º).

O Brasil adotou, portanto, uma fórmula eleitoral mista, denominada método d’*Hondt modificado*, que combina a fórmula de cociente, em primeira distribuição (cociente de *Hare*, das mais fortes médias), com a fórmula de divisor (da maior densidade relativa) para as cadeiras remanescentes.

No entanto, a fórmula eleitoral adotada é deturpada em favor dos grandes partidos a partir da definição do cociente eleitoral como uma cláusula de barreira. Com isso, os partidos que não logram alcançar o cociente eleitoral são eliminados da competição eleitoral e impedidos de participar do processo de repartição de cadeiras remanescentes.⁷⁵

⁷⁵ Nos Acórdãos TSE nºs 3.121/2002, 3.109/2002 e 644/2004 o Tribunal Eleitoral se manifestou no sentido de que a regra que determina o cociente eleitoral como cláusula de barreira não é incompatível com o sistema proporcional previsto no art. 45 da CF/88.

Ademais, em razão de os cocientes eleitoral e partidário serem verificados por circunscrição (por estado), e não nacionalmente, a desproporcionalidade na fixação do tamanho e magnitude das circunscrições, acaba gerando outra distorção. O sistema eleitoral acaba operando com cocientes eleitorais estaduais diferentes e, logo, com uma cláusula de exclusão disforme: cada Estado terá uma cláusula de barreira diversa, pois a depender do volume da população do Estado será menor ou maior o cociente eleitoral.⁷⁶ Disso decorre que a fórmula adotada pelo sistema proporcional brasileiro opera conscientemente em favor da maior representação dos grandes partidos e em desfavor dos pequenos partidos que devem obrigatoriamente atingir o cociente eleitoral se desejam permanecer na disputa pelas cadeiras remanescentes. Além disso, a existência de cláusulas de exclusão diferentes entre os Estados, acaba favorecendo os partidos que concentram seu eleitorado no colégios eleitorais menos populosos, do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.⁷⁷

A fórmula eleitoral é, desse modo, mais um elemento intrínseco ao sistema eleitoral brasileiro desenhado para obstar a real proporcionalidade, a partir da ampliação da participação parlamentar dos grandes partidos.

3.2.3. Estrutura do boletim de voto e procedimento de votação: o voto único em candidatura individual

Outra experiência singular e estranha no sistema eleitoral brasileiro é a associação incoerente, mas vigente desde o Código Eleitoral de 1935, do

⁷⁶ É que “na tradição de representação proporcional brasileira os Estados são definidos como grandes colégios eleitorais, nos quais se convertem os votos partidários em cadeiras legislativas partidárias através do cociente. Como, por outro lado os Estados são desiguais entre si quanto ao volume da população e do corpo eleitoral e neles os cocientes funcionam como cláusulas de exclusão, o resultado geral consiste numa multiplicidade de cocientes eleitorais e de cláusulas de exclusão desiguais entre os Estados, do que resulta uma dualidade no sistema representativo brasileiro.” (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 351)

⁷⁷ Para ilustrar tal afirmação, dados indicam que nas eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados, o PT, que concentra seu eleitorado no Sudeste e no Sul, e o PFL (DEM), que concentra seu eleitorado no Nordeste, obtiveram aproximadamente o mesmo volume de votos (12,8%), mas o PFL recebeu 40 cadeiras a mais que o PT. (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira*. In. *O Sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. 398 p. 324)

sistema proporcional com o sistema de lista aberta nas eleições para a Câmara dos Deputados, que Giusti Tavares denomina *voto único em candidatura individual*.⁷⁸

Nesse sistema, os partidos (ou coligações) apresentam uma lista não ordenada de candidaturas individuais, cabendo, em tese, ao eleitor sua ordenação. Sendo uma espécie de voto preferencial, nele, o eleitor possui duas opções: pode manifestar sua preferência por um candidato (voto nominal) ou, alternativamente, por um partido (voto de legenda), e a soma dos votos dados a candidatos e a legendas é utilizada para apurar o cociente partidário e realizar a distribuição de cadeiras de acordo com a ordem de preferência de candidatos criada a partir dos votos de todos os eleitores.

Incoerente com a representação proporcional, tal sistema de voto uninominal gera a personalização das eleições para o Legislativo, com efeitos nefastos para a democracia. O personalismo eleitoral, ao mesmo tempo em que produz um ambiente fértil para a reprodução dos vícios históricos brasileiros – o clientelismo, o coronelismo, o fisiologismo, e outros “ismos” – produz o enfraquecimento e a inconsistência dos partidos políticos.

Em primeiro lugar, como o eleitor vota prioritariamente em candidatos, e não em partidos, de um lado, a vitória de um candidato passa a depender menos do programa partidário, e mais de sua diferenciação individual, suporte financeiro, carisma e capacidade de criar uma base eleitoral; de outro, o próprio partido fica, em muitos casos, refém dos chamados candidatos “puxadores de votos”. A representação atomista e personalista desapareilha o sistema eleitoral proporcional da sua capacidade de preservar a soberania popular a partir da tradução do social no político. Afinal, como medir a

⁷⁸ “Introduzida no Brasil pelo Código Eleitoral de 1935 e até hoje vigente, trata-se de uma experiência singular e estranha, para a qual alertou Blondel, porque nela as eleições proporcionais são realizadas pelo voto uninominal. Inconsistente com o espírito e com a técnica da representação proporcional, o voto único em candidatura individual tem sido o responsável pela competição voraz entre os candidatos de um mesmo partido que tão profundamente compromete, precisamente nos processos eleitorais, a identidade, a coesão e a disciplina internas dos partidos políticos na república brasileira” (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 127)

proporcionalidade em relação a um sem número de candidatos avulsos, que estão associados menos a projeto políticos específicos, e muito mais a suas próprias candidaturas?⁷⁹

Em segundo lugar, como a relação do candidato se dá diretamente com sua base eleitoral (grupo de eleitores que o elegeu), institui-se uma relação bilateral de “*atendimento de demandas privadas contra ofertas de votos*”, em que os eleitos devem cativar seus “clientes”, garantindo-lhes benefícios particulares.⁸⁰ Perpetua-se o clientelismo, o coronelismo, o paroquialismo, por assim dizer os vícios fundadores da República Brasileira, largamente estudados por Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr.. Mais recentemente, na era da comunicação, o personalismo eleitoral também se manifesta pela idolatria, a partir do estabelecimento de uma relação simbólica de culto a personagens entre o eleitor e o candidato via propaganda eleitoral na televisão, que também desvirtua o sentido da representação.

É preciso, contudo, compreender as causas da adoção do voto uninominal no Brasil, sistema consagrado logo após a Revolução de 30. Fábio Konder Comparato explica que, ante a necessidade de acabar com a monocracia dos partidos republicanos estaduais existente à época, era imperativo enfraquecer os partidos a partir da adoção de um sistema partidário no qual o voto se dava em candidatos individuais, e não em partidos.⁸¹

⁷⁹ “Pretendendo realizar tão plenamente quanto possível a representação, proporcional ao peso específico relativo de cada um, dos diferentes segmentos, interesses, valores e projetos em que se decompõe o conjunto da sociedade, e viabilizar a auto-identidade e a auto-expressão política das minorias – o voto único transferível tende, entretanto, a personificar a representação desses elementos em candidatos individuais, tornando supérfluos e dispensáveis os partidos no próprio processo eleitoral e colocando-se, deste modo, aquém das exigências da democracia representativa moderna que constitui, essencialmente, um sistema de partidos competitivos e um governo responsável de partido ou coalizão de partidos”. (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 157)

⁸⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Os males do sistema brasileiro de representação política. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 52.

⁸¹ “Um dos objetivos desse movimento político consistia em demolir a monocracia dos partidos republicanos em cada Estado da federação. Para tanto, pareceu indispensável criar um sistema partidário duplamente fraco: pela ampla liberdade de criação de partidos e pela introdução do voto em candidatos individuais e não no partido. Ora, o problema político a ser enfrentado, hoje, é exatamente

Ora, hoje, o sentido do sistema eleitoral é o oposto: o fortalecimento dos partidos políticos é, nos moldes da Constituição de 1988, condição essencial para o aprofundamento da democracia representativa. O voto uninominal se torna, assim, absolutamente incoerente com a democracia e com a representação proporcional. Até mesmo porque devem ser os partidos o principal canal de representação política:

“Rigorosamente, o sistema de concorrência em listas partidárias é o único consistente e coerente com a representação proporcional, pois, em sua forma moderna, esta busca assegurar a participação, nos corpos legislativos e governamentais, da variedade de forças, tendências e projetos, sociais, econômicos e ideológicos, políticos, culturais e regionais, em que se diferencia o eleitorado do Estado nacional, sob a condição de que se constituam partidos políticos, e em proporção ao peso específico relativo de cada força, tendência ou projeto, medido segundo a proporção de sufrágios conquistados pelo partido político respectivo. Sob esta ótica, as listas partidárias fechadas e bloqueadas constituem provavelmente o instrumento mais adequado para a representação proporcional.”⁸²

Ademais, não é sequer defensável o argumento de que tal sistema garante ao eleitor o poder de escolha. Isso porque o eleitor vota no candidato X, mas a *máquina* “lê” partido Y (ou coligação Z, se coligado) do candidato X e, de preferência, o candidato X. Na prática, o modelo permite que se o eleitor votar em candidato que (a) não tiver votos suficientes para eleger-se, ou (b) que tiver votos mais do que suficientes para eleger-se, o seu voto seja destinado a qualquer outro candidato do partido ou, ainda, da coligação, sem que ele possa antecipar que candidato ou partido se beneficiará de seu voto. Ainda, mesmo que o eleitor vote em uma legenda, a fim de manifestar sua preferência por um determinado partido, isso sequer garante que seu voto seja destinado a este, podendo acabar beneficiando outro partido que esteja com ele coligado.⁸³

o oposto. Há necessidade de se despersonalizar a disputa eleitoral, de forma a obrigar o eleitor, nos pleitos para a composição dos órgãos parlamentares de representação popular, a escolher entre partidos e não entre candidatos.” (COMPARATO, Fábio Konder. *Os males do sistema brasileiro de representação política*. p.52-53)

⁸² TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 125.

⁸³ “Os partidos não propõem listas mas candidaturas individuais múltiplas dentre as quais os eleitores elegem um única, somando-se os votos dos candidatos individuais de um mesmo partido para definir o cociente partidário e transferindo-se os votos que excederam o cociente eleitoral, dos candidatos já

Ao eleitor é dada a falsa sensação de liberdade de decisão eleitoral, quando, em verdade, ele vota “às cegas”. A combinação institucional bizarra do voto uninominal, com possibilidade de voto em legenda e de voto em coligações induz à formação de uma lista partidária virtual e dá ao voto uma destinação mais aleatória e imprevisível, a qual eleitor, candidato, partido e coligação não têm forma segura de previsão e de ingerência.⁸⁴

Fonte de grande deformação do sistema proporcional brasileiro, o sistema de voto uninominal brasileiro além de debilitar os partidos políticos, cuja solidez e consistência são essenciais ao desenvolvimento da democracia, expropria o voto do eleitor sem que ele perceba.

O sistema eleitoral proporcional brasileiro é, portanto, resultado da associação entre (a) circunscrições com magnitude desigual e desproporcional à população, produzindo, inclusive, diferenças regionais, (b) fórmula eleitoral na qual o cociente eleitoral, além de ser diferente a depender da magnitude estadual, é alçado à condição de cláusula de barreira, obstando a possibilidade de representação dos pequenos partidos, e (c) forma de boletim de voto e procedimento eleitoral que, centrados na figura do candidato, comprometem a identidade partidária tão cara para a democracia representativa.

Todos os elementos, intrínsecos e extrínsecos, do sistema eleitoral brasileiro operam em sentido oposto à proporcionalidade da engrenagem, gerando distorções. Desse fato, porém, não é possível extrair conclusões precisas sem antes analisar o padrão de competição política instituído pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, até mesmo porque o sistema eleitoral não atua sozinho. Vejamos, então, em linhas gerais, o

eleitos, bem como os votos dos candidatos que não lograram o cociente eleitoral, para os demais candidatos do mesmo partido ou, se for o caso, da mesma coalizão de partidos.” (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 126)

⁸⁴ “Nem o eleitor nem o partido têm qualquer controle sobre o destino do voto e sobre a ordem de precedência dos candidatos nessa lista virtual, que constituem efeitos compósitos e aleatórios. Associado à prática de alianças partidárias em eleições proporcionais, esse mecanismo gera migrações de votos ainda mais aleatórias e irracionais, como resultado das quais os votos num partido terminam sendo contabilizados por outro partido” (TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 128)

regramento constitucional e infraconstitucional da competição eleitoral entre os partidos políticos e candidatos, com o fito de verificar *(a)* se suas regras são ou não compatíveis com o modelo de democracia representativa partidária, e *(b)* os possíveis efeitos do regulamento da competição partidária sobre o excêntrico sistema eleitoral brasileiro, e deste sobre aquele, atenuando ou reforçando suas contradições.

3.3. PARTIDOS POLÍTICOS E O PROCESSO DE COMPETIÇÃO ELEITORAL NO BRASIL

A análise das normas que regulam o processo de competição eleitoral no Brasil e a participação de seu atores (partidos políticos e candidatos) na competição pelo poder político deve abordar necessariamente: *(a)* a função que desempenham na ordem constitucional democrática; *(b)* a regulamentação da criação, organização e funcionamento dos partidos políticos, e, por fim, *(c)* a regulamentação da competição propriamente dita, incluindo as estratégias eleitorais permitidas pela legislação (i.e., coligações). Ao final deste exame, será possível entender a relação fundamental existente entre o processo de competição eleitoral e a máquina de tradução de votos em assentos parlamentares.⁸⁵ Veja-se.

3.3.1. A Constituição de 1988 e o desenvolvimento partidário brasileiro

A questão partidária no Brasil é um tema delicado, complexo e, sobretudo, controvertido. De um lado, analistas, pesquisadores, opinião pública e os próprios políticos diagnosticam uma doença crônica do sistema partidário brasileiro de que são sintomas a fragilidade, a falta de coesão, a falta de disciplina, a incoerência, e a existência de programas pouco claros e

⁸⁵ Exemplo de regra do processo de competição eleitoral está na liberdade de organização de partidos políticos, sem a qual o sistema eleitoral mais proporcional existente não pode produzir senão uma farsa democrática.

distinguíveis dos partidos políticos. Para eles, o Brasil seria “*um caso único de subdesenvolvimento partidário no mundo*”.⁸⁶ Ainda segundo tais analistas, a história partidária brasileira seria uma história somente de rupturas, entendendo que as identidades partidárias anteriores ao golpe militar não teriam se reafirmado no contexto da redemocratização.

Outras análises mais recentes, contudo, como a realizada por Wanderley Guilherme dos Santos, enxergam um traço de continuidade, entendendo que três partidos principais e consistentes, o PSD (moderado de centro), a UDN (direita), e o PTB (esquerda), que atualmente são representados pelo PMDB (PSD), PSDB, DEM e PPS (UDN), e PT (PTB), subsistem no cenário eleitoral desde 1945, quando surgiram, até hoje.⁸⁷

A despeito dessa controvérsia, o que importa para este tese é a compreensão da função que desempenham na ordem constitucional atual. Para tanto, impende, ainda, considerar brevemente sua história.

Fato é que a vida partidária brasileira ainda é curta. Somente com a redemocratização de 1945, após o Estado Novo, os partidos políticos assumiram relevância e posição institucional no cenário eleitoral brasileiro, a partir da reafirmação do sistema proporcional e da proibição das candidaturas avulsas.⁸⁸ À época, foram criadas 13 legendas, surgindo três partidos principais, o PSD, a UDN e o PTB, e outras siglas com alguma representação – PDC, PSP, PSB, PRP, PRT, PST, PTN, MTR, PL e PR.

⁸⁶ "O Brasil tem sido há muito um caso de notório subdesenvolvimento partidário. As principais características dos partidos políticos brasileiros são sua fragilidade, seu caráter efêmero, suas fracas raízes na sociedade e autonomia de que desfrutam os políticos com relação aos seus partidos. Comparados aos partidos dos outros países mais desenvolvidos da América Latina, os partidos brasileiros são singularmente frágeis." (MAINWARING, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (orgs.): *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, pp. 354-398, Stanford, Stanford University Press, 1995. Posteriormente, contudo, o próprio autor declarou que suas críticas aos partidos políticos foram, em certa medida, exageradas.

⁸⁷ Confira-se, nesse sentido. Wanderley Guilherme dos Santos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rocco: Rio de Janeiro, 1998. 192p.

⁸⁸ ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 179-180.

A liberdade política, contudo, pouco durou. Já em 1964, o golpe militar veio aboli-la e restringir o cenário partidário a um bipartidarismo de fachada que acomodava todas as correntes políticas em apenas duas frentes: na Arena (regime) e no MDB (oposição).

Somente 15 anos depois, no momento em que a ditadura dava seus últimos suspiros, o governo Figueiredo libertou as forças políticas da camisa-de-força bipartidária do regime, a partir da promulgação da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. O objetivo do restabelecimento do multipartidarismo era, porém, o de enfraquecer as oposições congregadas no MDB, após a vitória significativa que este obteve nas eleições de 1974. Era, assim, uma liberação contida à criação de partidos, freada a partir da imposição de uma cláusula de barreira que exigia do novo partido um mínimo de 5% da votação nacional e 3% da votação em nove estados.⁸⁹

Finalmente, em 1985, sobreveio a abertura política e, com a edição da Emenda Constitucional nº 25/85, estabeleceu-se no país a livre organização de partidos políticos. Além do restabelecimento das eleições diretas, a Emenda trouxe outros avanços, expurgando o “entulho autoritário”: suspendeu, para as eleições de 1986, a cláusula de barreira instituída pela Lei nº 6.767, suprimiu a obrigação de fidelidade partidária imposta pelo regime, garantiu o direito de sufrágio aos analfabetos e facultou aos partidos comunistas voltarem à legalidade. Assim, como decorrência lógica do fim da repressão, houve uma explosão de novas legendas.⁹⁰

⁸⁹ SOUZA, Vivaldo Reinaldo. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana; SCHIMITT, Rogério (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2005. p. 70.

⁹⁰ O Sr. João Gilberto, um dos principais articuladores da elaboração da Emenda: “Esta Emenda nº 25 estabeleceu, no país, a livre organização de partidos políticos [permitindo, por exemplo, o registro de partidos comunistas, ainda excluídos da legalidade quando das eleições de 1982], o voto do analfabeto e outros grandes avanços, inclusive o restabelecimento do princípio das eleições diretas, desde os municípios dos territórios, que nunca tinham eleito prefeito, passando pelos municípios das capitais, áreas de segurança, até chegando à eleição presidencial”. (Assembleia Constituinte. *Anais da Assembleia Constituinte de 1987/1988*. Suplemento da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos de 23/07/1987, p. 24. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>>.

Foi então promulgada a Constituição de 1988. Esta, como visto, permitiu maior desenvolvimento e estabilidade dos partidos políticos. Isso porque ela tanto consolidou os direitos e garantias anteriormente conquistados – voto direto e secreto, com valor igual para todos; sufrágio universal, com direito de voto aos analfabetos, etc. – quanto trouxe novas garantias, tais como a concessão aos partidos políticos de *status* de pessoa jurídica de direito privado e de autonomia para criação e auto-organização.⁹²

Ademais, a nova carta reconheceu o valor dos partidos políticos na consolidação democrática e na realização da mediação entre representantes e eleitores, a partir da preservação da exigência de filiação partidária, presente desde a Constituição de 1946, para a elegibilidade de candidatos (art. 14, §3º, inciso V, CF). Sob a atual ordem constitucional, não há, por conseguinte, a possibilidade de um candidato avulso, sem filiação e respaldo de um partido político, eleger-se representante.⁹³

3.3.2. Fundação, organização e funcionamento dos partidos políticos

De acordo com o regime constitucional inaugurado em 1988, também foi possibilitada a “*livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos*”, fundada nas concepções de democracia e pluripartidarismo (art. 17, CF).

Tal liberdade partidária, contudo, não foi concedida de forma plena. A Constituição determinou a observância de alguns preceitos, tais como a exigência de caráter nacional para registro dos partidos e o funcionamento

Acesso em 30 abr. 2011)

⁹¹ Logo após a emenda, o Brasil atingiu o número de 30 legendas, em alguns momentos, 40, e, atualmente, há 27 partidos regularmente registrados no TSE, quais sejam: PMDB, PTB, PDT, PT, DEM, PCdoB, PSB, PSDB, PTC, PSC, PMN, PRP, PPS, PV, PTdoB, PP, PSTU, PCB, PRTB, PHS, PSDC, PCO, PTN, PSL, PRB, PSOL, PR.

⁹² NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 14-16.

⁹³ A Constituição de 1988 dispõe, em seu art. 14, §3º, que “são condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; (...). Dispõe, ainda, no § 4º que “são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”.

parlamentar de acordo com a lei (art. 17, incisos I e III, CF), preceitos não auto aplicáveis, dependentes de lei infraconstitucional regulamentar. Assim, embora não tenha diretamente disposto sobre as normas para registro dos partidos e acesso ao parlamento, a Constituição determinou que a legislação infraconstitucional assim procedesse.

Regulamentando tais dispositivos, foi editada a Lei 9.096/95, a “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”, que, como se verá, acabou impondo limites por demais rigorosos à criação e funcionamento dos partidos, de modo a conter a fase de proliferação partidária iniciada em 1985.

De acordo com a Constituição, a criação de um partido político se dá com a aquisição de personalidade jurídica e com o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. No entanto, em função da previsão constitucional, tal registro é condicionado à obtenção pelo partido político de “caráter nacional”, que veio a ser definido pela Lei 9.096/95 como a comprovação do:

“apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles” (Lei 9.096/95, art. 7º, §1º).

Além da necessidade de caráter nacional, a Lei tratou de estabelecer severas normas para acesso ao parlamento, instituindo a chamada “cláusula de desempenho” (ou de barreira). Tal cláusula determinava que apenas teria direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido 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, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles” (Lei 9.096/95, art. 13).

Ainda, a mesma Lei condicionou tanto (a) o acesso dos partidos ao Fundo Partidário (“Fundo Especial de Assistência Financeira”), quanto (b) o acesso gratuito ao rádio e à televisão, ao preenchimento das condições de funcionamento parlamentar do art. 13 da Lei 9.096. Fundar-se-ia, de tal modo,

partidos políticos de 2ª categoria que, apesar de regular e definitivamente registrados no Superior Tribunal Eleitoral, teriam negado, por via transversa, o direito de continuar existindo.⁹⁴

Tais regras, contudo, contrariavam frontalmente o pluralismo político (CF, art. 1º,V) e os princípios da plena liberdade de associação (CF, art. 5º, XVII) e da liberdade de criação de partidos políticos (CF, art. 17), insculpidos na Constituição de 1988. Assim, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Social Cristão (PSC) e outros partidos pequenos, que seriam provavelmente excluídos do cenário partidário a partir da entrada em vigor daquelas regras, propuseram as ADIn 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, argumentando que “*quando o legislador infraconstitucional cria normas díspares para iguais perante a lei, ele fere frontalmente a Lei Maior, com a agravante de ser em benefício próprio e de seus partidos políticos, com manifesto desrespeito às minorias*”.⁹⁵ Aliás, dados da época atestavam que, caso as regras entrassem em vigor naquele momento, dos 29 partidos registrados no TSE, somente sete atenderiam os ditames do art. 13.⁹⁶

Apreciando a questão em 2006, o STF julgou inconstitucionais por unanimidade de votos os arts. 13, 41, inciso II, e as expressões “que não atenda ao disposto no art. 13” contidas no *caput* dos arts. 48 e 49, afirmando que:

⁹⁴ Lei 9/096/95. “Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (...) Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos. Art. 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado: I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada; II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.”

⁹⁵ Trecho extraído do Acórdão proferido no julgamento das ADIn 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, em 7 de dezembro de 2006. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/juriSprudencia/listarConsolidada.asp?classe=ADI&numero=1351&origem=AP>> Acesso em 28 mai. 2011

⁹⁶ Tais dispositivos da Lei dos Partidos nunca chegaram a vigor, pois de acordo com suas normas de transição apenas entrariam em vigor a partir da legislatura de 2007.

*“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. Ao reverso, dos governos democráticos espera-se que resguardem as prerrogativas e a identidade própria daqueles que, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhe esteja preservada a identidade cultural ou, no limite, para que continue existindo.”*⁹⁷⁻⁹⁸

À organização partidária foi concedida grande autonomia, extinguindo-se o nefasto estatuto único partidário. A partir da Constituição de 1988, os partidos adquiriram liberdade na fixação de seus programas e na definição de sua estrutura interna, podendo dispor sobre requisitos para a filiação de seus membros; direitos e deveres dos filiados; composição e competências de seus órgãos; procedimento para escolha dos candidatos a cargos eletivos; e até mesmo normas de fidelidade e disciplina partidárias, entre outros, respeitados os limites impostos na Constituição e na própria lei.

Enfim, a Lei 9.096/95 disciplinou de forma minuciosa a organização partidária, mas não contemplava o regramento do processo de competição eleitoral, ainda carente de regulamentação. O processo eleitoral e a Lei nº 9.504/97 (a “Lei das Eleições”), editada dois anos mais tarde, que veio regulá-lo será analisada a seguir.

⁹⁷ Trecho extraído do Acórdão proferido no julgamento das ADIn 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, em 7 de dezembro de 2006, de acordo com o qual as restrições impostas pela Lei 9.065/96 violavam “o que é garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros.” (ADI nº 1.354; ADI nº 1.354, julgadas dez. de 2006).

⁹⁸ Atualmente, o Fundo Partidário é distribuído de acordo com a Lei 11.459, de 2007, que incluiu à Lei 9.096 o art. 41-A, determinando que: “Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.”

3.3.3. Estratégias de competição eleitoral: as coligações partidárias

Um dos traços mais singulares – e talvez mais controversos – da competição eleitoral partidária no Brasil refere-se à possibilidade de partidos se coligarem para concorrerem, em conjunto, por assentos nas eleições parlamentares.

Embora o legislador constituinte originário nada tenha disposto sobre elas na Constituição de 1988, a possibilidade de os partidos políticos se coligarem entre si para disputar cargos eletivos é prevista pela legislação brasileira desde 1945.⁹⁹ Ainda, já sob a égide da Carta Magna de 1988, foi editada a Lei nº 9.504/97 para regulamentar as eleições, permitindo a celebração de coligações partidárias tanto para as eleições majoritárias, quanto para as proporcionais.¹⁰⁰

Com efeito, as coligações podem ser definidas, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, como a união transitória e restrita ao processo eleitoral de dois ou mais partidos políticos, funcionando como se apenas um partido fossem e objetivando viabilizar aos partidos-membro a maximização de seus resultados eleitorais.¹⁰¹

As coligações ampliam as chances de os partidos coligados, e em especial de os partidos pequenos, obterem representação parlamentar, pois permitem que um partido que, sozinho, teria dificuldades de atingir o cociente

⁹⁹ Estatísticas apontam que os votos dados a coligações tenham atingido as cifras de 2-,3% em 1950, 27% em 1954 e 35,9% em 1958. (SOUZA, Vivaldo de. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962. p. 32.)

¹⁰⁰ Lei 9.504/97. 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. § 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.

¹⁰¹ Nesse sentido, a Res.-TSE nº 22.580/2007: “A formação de coligação constitui faculdade atribuída aos partidos políticos para a disputa do pleito, conforme prevê o art. 6º, caput, da Lei nº 9.504/97, tendo a sua existência caráter temporário e restrita ao processo eleitoral.” Entretanto, ainda que o TSE as classifique como pessoas jurídicas “*pro tempore*” (Acórdão nº 24.531, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira), a elas são atribuídas todas as prerrogativas dos partidos políticos, devendo registrar os candidatos para concorrerem no processo eleitoral (art. 11, caput da Lei nº 9.504/97) e sendo investidas de capacidade processual que lhe possibilitam postular em juízo.

eleitoral (sendo excluído da representação parlamentar), possa somar seus votos aos de outros partidos e, então, participar da composição do parlamento (art. 107, Código Eleitoral/65). No sistema de coligações brasileiro, tais chances são ainda maiores porque os assentos conquistados pela coligação são distribuídos entre os candidatos, na ordem de votação pessoal de cada um, independentemente da influência de cada um dos partidos coligados para o resultado final. A coligação, no Brasil, substitui inteiramente os partidos.¹⁰²

Ademais, os partidos coligados têm as seguintes vantagens em relação aos partidos que disputam as eleições de forma isolada: (a) são autorizados a registrar um maior número de candidatos ao pleito proporcional; e (b) possuem maior tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, dado que o tempo de propaganda é calculado proporcionalmente em função da soma da representação na Câmara dos Deputados dos partidos que a integram (inciso II do § 2º do artigo 47 da Lei 9.504/97). O estabelecimento de coligações segue, assim, uma lógica antes pragmática que programática ou ideológica.

O consenso quanto aos motivos da formação de coligações, contudo, não se repete com relação aos seus efeitos sobre o sistema eleitoral e sobre o desenvolvimento democracia representativa brasileira.

Um primeiro efeito, este incontestado, já foi apontado: as coligações permitem a sobrevivência de pequenos partidos, ao autorizarem que a soma dos votos dos partidos integrantes seja considerada para o alcance do cociente eleitoral. Desta consequência, contudo, muitos analistas prescrevem que adviria, como suposta decorrência lógica e inevitável, um cenário multipartidário (a “ciranda partidária”) fragmentado e tendente ao imobilismo. Tal argumento já foi rebatido: a fragmentação decorre muito mais da

¹⁰² Diferentemente, na maior parte dos países que admitem coligações, os assentos conquistados pela coligação são distribuídos entre os partidos coligados de acordo com a contribuição de cada partido à coligação (TAVARES, Jose Antônio Giusti. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In. *O Sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. 398 p. 293)

disposição das forças no parlamento após as eleições que em razão do número de partidos.¹⁰³

Além destes efeitos, aponta-se que a possibilidade de coligar-se é a responsável por subverter o quadro partidário “*confundindo o alinhamento entre legendas e contaminando as identidades partidárias.*”¹⁰⁴ Isto é, as coligações teriam um efeito negativo sobre o necessário processo de construção de consenso acerca das políticas mais substantivas e laços de confiança recíproca entre os membros de um partido e entre estes e os eleitores. Sob este ângulo, as coligações seriam incoerentes com o sistema proporcional e com a representação política, uma vez que operam no sentido contrário ao fortalecimento das identidades partidárias e da ideia de uma composição política que espelhe a composição social.¹⁰⁵

Ante tais argumentos, é preciso fazer algumas considerações. De fato, as coligações operam a partir do estabelecimento de alianças *ad hoc*, fugazes e sem necessidade de consistência ideológica, que tratam de embaralhar toda e qualquer referência/relação no parlamento à distribuição de preferências do eleitorado. É aliás em função desta realidade que Giusti Tavares opõe-se de forma contundente às alianças eleitorais no sistema proporcional. Para ele:

“alianças eleitorais entre partidos são inconsistentes com a representação

¹⁰³ “Se o eleitorado é heterogêneo, por razões ideológicas, culturais, étnicas, ou o que seja, então o sistema representativo proporcional traduzirá essa diversidade em instituições partidárias diferentes, se assim o determinar o eleitorado. (...) Legendas partidárias não significam necessariamente número efetivo de partidos. Todos os países de democracia proporcional possuem estrutura partidária nominal bastante diferenciada – o que está implícito na própria ideia de proporcionalidade – mas o efetivo número de seus partidos não é exagerado.(...) Buscando o efetivo número de partidos para quem da algazarra de siglas, verifica-se que o eleitorado, longe de ficar desorientado, soube concentrar sua escolha, sistematicamente ao longo do tempo, em alguns poucos partidos. Independentemente do número de siglas em oferta, do maior ou menor esclarecimento do eleitorado em espaços geográficos estratificados (Nordeste atrasado versus Sudeste avançado), o efetivo número médio de partidos, enviados à Câmara Federal, foi consistentemente moderado.” (Wanderley Guilherme dos Santos, *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*, Rio: Rocco, 1998. pp. 129-130) Outros também argumentam que “ainda que se verifique a existência de grande número de siglas, no plano parlamentar, o Brasil não apresenta índices de fracionamento muito elevados. (ABRANCHES, Sérgio H. H. de. *Presidencialismo de coalizão*. pp. 14-16).

¹⁰⁴ ABRANCHES, Sérgio H. H. de. *Presidencialismo de coalizão*. p. 14.

¹⁰⁵ Tais críticas se destinam menos a coligações referentes a eleições majoritárias, uma vez que nestes casos, em regra, as coligações irão produzir um governo compartilhado entre os partidos coligados.

proporcional porque ela busca a integração e o consenso precisamente por meio da diferenciação, da especificidade e da nitidez, e não de seu sincretismo, de sua confusão, de sua ambiguidade e equivocidade. E nela são desnecessárias porque ela otimiza as condições para que cada partido concorra sozinho às eleições. Por outro lado, a natureza e o propósito da representação proporcional se realizam através do cociente eleitoral, ou de seu equivalente funcional (uma série de divisores), que corporifica uma “circunscrição voluntária” unânime, cujos votos, somados, associam-se sem qualquer equivoco ou ambiguidade a um único partido. A prática das alianças compromete a identidade e a integridade do cociente e, por via de consequência, compromete igualmente, a correspondência, para cada um dos diferentes partidos, entre a densidade relativa de votos e a densidade relativa de cadeiras legislativas, que constitui o objetivo essencial da representação proporcional. Enfim, alianças eleitorais interpartidárias em eleições legislativas proporcionais obscurecem e, no limite, fazem desaparecer a identidade e o alinhamento dos partidos no parlamento. Portanto, inconsistentes com a lógica da representação proporcional, as coligações interpartidárias devem ser proibidas pela legislação em regimes proporcionais.”¹⁰⁶

Em princípio, tal posicionamento me parece acertado. As coligações desvirtuam a necessária correspondência no sistema proporcional entre distribuição de preferências na sociedade e distribuição de poder. Ora, há distorção da proporcionalidade quando à qualquer partido, via coligações, é atribuído um peso parlamentar muito superior a seu peso real. Ademais, penso que as coligações seriam desnecessárias em um sistema verdadeiramente proporcional, pois este, em sua essência, visa permitir que os partidos consigam *sozinhos* obter representação proporcional à sua representatividade na sociedade.

No entanto, como se viu, o sistema eleitoral brasileiro não é um sistema genuinamente proporcional. Pelo contrário, os elementos intrínsecos e extrínsecos da engrenagem são organizados de modo a produzir efeitos majoritários, que acabam excluindo a minoria de representação política pelo não atingimento do cociente eleitoral. Portanto, nos moldes atuais do modelo político brasileiro, as coligações não podem ser analisadas de forma simplista, de modo a serem consideradas inúteis e, então, abolidas sem qualquer reflexão ou reforma. Isso porque elas contribuem de certo modo para atenuar a

¹⁰⁶ TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. p. 251.

desproporcionalidade do sistema eleitoral e permitem maior representação da pluralidade social – ainda que a partir de um elemento contraditório com o ideal de representação proporcional.

Eis o paradoxo da engenharia institucional brasileira sobre o qual deve-se refletir. Se, por um lado, as coligações dificultam o fortalecimento dos partidos políticos – necessário para aprofundar a democracia –, por outro, elas permitem a sobrevivência dos pequenos partidos e a representatividade das minorias – o que é igualmente fundamental para a democracia.

Tais conflitos aportados pela autorização de coligações, contudo, para serem compreendidos em sua real extensão e em sua racionalidade, reclamam um maior aprofundamento no tema das coligações, a partir da análise das interações, racionalidade e resultados das alianças de partidos para as eleições nos três níveis da federação – nos níveis federal, estadual e municipal – o que, infelizmente, não cabe nos limites deste trabalho.

Apenas para exemplificar a densidade da discussão, Wanderley Guilherme dos Santos demonstra, em “Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática”, que mesmo legendas pequenas e pouco expressivas no nível federal podem funcionar como ferramentas indispensáveis de incorporação política em municípios pequenos e mais isolados. Logo, um efeito primário do fim das coligações seria a desarticulação desses partidos, com efeitos destrutivos para a representação política nesses locais. Em suas palavras:

*“os pequenos partidos fazem parte da malha institucional que agrega à política organizada aquelas populações até agora periféricas – o extremo norte, o centro-oeste e o interior dos grandes estados. Esse é o nosso faroeste, incorporado econômica, mas não politicamente, à nação. Os pequenos partidos oferecem oportunidades de rotinização e domesticação do conflito social tão legítimas quanto as que são oferecidas pelo oligopólio dos partidos maiores. Não foi somente por corrupção ou acaso que, em 1990, eles conquistaram 23% das prefeituras do Norte, 24% das do Nordeste, 27% do Centro-Oeste e 16% e 10% do Sudeste e do Sul, respectivamente. Os pequenos partidos estão integrados à rede de escape para o enorme e variado espectro de conflitos deste heterogêneo e desigual país.”*¹⁰⁷

¹⁰⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. p. 141

Desse modo, se em tese parece fácil opor-se à estratégia eleitoral de formação de alianças entre partidos – qualificando-a mesmo como oportunista e antidemocrática –, na prática, a extinção desse padrão de competição requer outros ajustes para que não se cubra a cabeça, deixando descobertos os pés.

3.4. Constrangimentos derivados do sistema eleitoral-partidário

Neste Capítulo, analisou-se o modo pelo qual a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional organizaram formalmente o regime de representação, o sistema eleitoral-partidário brasileiro e o processo de competição.

O exercício de engenharia institucional artificial e exótico, constatou-se, está precisamente na combinação de elementos contraditórios entre si e com a própria concepção de democracia representativa, de um Estado Democrático de Direito. De um lado, a engenharia eleitoral produziu uma *máquina* de tradução de votos em assentos parlamentares *imprecisa*, cujos elementos mostram-se todos propensos à formação de resultados desproporcionais, criando entraves à representação plena da cidadania e, sobretudo, à representação das minorias, a partir da ampliação da participação parlamentar dos grandes partidos. De outro, a permissão de coligações abriu uma brecha para que a cidadania pudesse entrar, atenuando em certa medida os efeitos majoritários produzidos pelo sistema eleitoral, mas não sem adicionar nova dose de contradições.

Se é certo que as coligações permitiram a sobrevivência de partidos que seriam excluídos da vida parlamentar, este artifício veio trazer mais um entrave ao processo de consolidação dos partidos políticos e suas identidades e, logo, ao aprofundamento da democracia. Ainda, as engrenagens do sistema eleitoral brasileiro, com destaque ao voto uninominal em candidato, somadas à permissão das coligações apontam para o enfraquecimento dos partidos

políticos e, logo, para a incompatibilidade do sistema adotado pelo Brasil com o imperativo democrático de se estabelecer um modelo de representação proporcional.

Tal compreensão dos efeitos resultantes do sistema eleitoral e partidário adotado a partir da Constituição de 1988 é de vital importância para, em alguma medida, se apreciar a *qualidade* do sistema eleitoral proporcional brasileiro. Mas o quadro institucional ainda não está completo. A Constituição de 1988 inseriu no jogo político outro ator, o Supremo Tribunal Federal, que, discussões sobre legitimidade e competência à parte, tem efetivamente atuado no sentido de alterar o padrão de competição política no Brasil.

Caso emblemático da interferência deste ator nas regras do jogo político é o das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal Eleitoral sobre a perda de mandato parlamentar em razão da infidelidade partidária. Tais decisões assumem uma relevância ainda maior para os propósitos desta tese: subjacente à discussão da fidelidade partidária, está a discussão do modelo de sistema eleitoral adotado pela Constituição e, ainda mais profundamente, sobre a titularidade do mandato eletivo. Impende analisá-las.

CAPÍTULO IV

O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO INTERPRETADO:

“O mandato pertence ao partido e à coligação”

4.1. A TITULARIDADE DO MANDATO ELETIVO E O PAPEL DO STF E DO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

O texto constitucional de 1988 concedeu ao Supremo Tribunal Federal posição privilegiada no arranjo da separação de poderes brasileira. O protagonismo do STF pode ser explicado pela concentração de funções de guardião e intérprete da Constituição, de órgão de cúpula e última instância recursal do Poder Judiciário, e de foro judicial especializado, bem como pela amplitude das matérias reguladas na Constituição e passíveis de serem submetidas à apreciação da Corte.¹⁰⁸

Ademais, com a competência do Tribunal para analisar a constitucionalidade das leis, inclusive emendas constitucionais, somada à ampliação do rol dos legitimados para a propositura de ações diretas, incluindo-se nele os partidos políticos, não é exagero afirmar que o STF foi alçado à condição de árbitro do jogo político e, mais precisamente, das regras de competição político-eleitoral. Tal afirmação é facilmente verificável: desde a promulgação da Constituição, as questões eleitorais mais sensíveis desaguaram todas no Supremo, tais como as discussões sobre a inclusão dos

¹⁰⁸ Tal fenômeno é denominado por Oscar Vilhena de *supremocracia*. Para o autor, “a enorme ambição do texto constitucional de 1988, somada à paulatina concentração de poderes na esfera de jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ocorrida ao longo dos últimos vinte anos, aponta para uma mudança no equilíbrio do sistema de separação de poderes no Brasil. O Supremo, (...) no contexto de uma Constituição normativamente ambiciosa, teve o seu papel político ainda mais reforçada pelas emendas de nº 3/93 e nº 45/05, bem como pelas leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99, tornando-se uma instituição singular em termos comparativos, seja com sua própria história, seja com a história de cortes existentes em outras democracias, mesmo as mais proeminentes. *Supremocracia* é como denomino, de maneira certamente impressionista, esta singularidade do arranjo institucional brasileiro.” (VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. *Revista de Direito GV*. São Paulo. n. 8. jul.-dez. 2008. p. 446-447)

votos em branco na contagem do cociente eleitoral, a verticalização das coligações, a cláusula de barreira, a fidelidade partidária, entre outras.¹⁰⁹

As decisões do STF no exame destas questões fazem prova, contudo, de um processo de expansão da atuação do Supremo que vai além do exercício da função de guarda das normas e princípios constitucionais, para assumir uma função de (re)definição das próprias regras de competição eleitoral, substituindo-se muitas vezes a vontade do legislador.¹¹⁰ Este é precisamente o caso da fidelidade partidária, no qual a decisão do Supremo não inovou apenas na ordem jurídica, mas na ordem constitucional, travestindo-se o Judiciário de “poder constituinte reformador”.¹¹¹

Nesta seara de *ativismo judicial*, há extenso debate sobre o que se convencionou chamar de processo de *judicialização da política*, questionando-se os limites e a legitimidade das manifestações do STF em matérias originalmente de competência do Poder Legislativo. Todavia, não entrarei aqui no mérito desta espinhosa questão. Para fins deste trabalho, a preocupação não é dizer de que modo *deveria* ou *poderia* o Supremo decidir, mas analisar o

¹⁰⁹ Como exemplos, pode-se citar: (a) a ADI-MC 839-1, julgada em 17/02/1993, ajuizada pelo PDT, questionando a outorga do direito de representação das formas e sistemas de governo aos partidos, por ocasião do plebiscito sobre a forma e sistema de governo; (b) o RE 140.460, julgado em 19/05/1993, interposto pela coligação composta pelos partidos PMDB, PST e PMN, questionando o resultado da eleição ocorrida em 1992 no Estado do Mato Grosso, na qual a totalidade dos mandatos foi destinada a uma única coligação que obteve apenas 33% dos votos válidos, em razão da inclusão dos votos em branco na determinação do cociente eleitoral determinada pelo art. 106 do Código Eleitoral/65; (c) a ADI 1063-8, julgada em 18/05/1994, ajuizada pelo Partido Social Cristão (PSC), que alegou a inconstitucionalidade por omissão parcial da previsão dos deputados como candidatos natos (candidatos que, por terem sido eleitos em um pleito, têm a candidatura assegurada, independente de aprovação na convenção partidária, para o mesmo cargo no pleito seguinte), pleiteando-se a extensão do privilégio aos senadores; (d) a ADI-MC 1805-2, julgada em 26/03/1998, que teve por objeto a Emenda Constitucional n. 16/97, que mudou a redação do art. 14, §5º para autorizar reeleição do chefe do Poder Executivo, pretendendo determinar que os candidatos que desajassem se reeleger tivessem que renunciar a seus mandatos até seis meses antes da data do pleito; (e) as ADI 2626 e ADI 2628, julgadas em 18/04/2002, tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade de Resolução do TSE que impôs a verticalização das coligações; (d) a ADI 3685-8, julgada em 22/03/2006, tendo também por objeto a questão da verticalização das coligações, mas pretendendo ver julgada inconstitucional a emenda constitucional que determinou o direito de livre formação de coligações; (e) a ADI 1351-7, julgada em 07/12/2006, na qual foi julgada inconstitucional a cláusula de desempenho (ou barreira) instituída pela Lei n. 9.096/95 que restringia o funcionamento parlamentar dos partidos, entre outras.

¹¹⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. p. 446.

¹¹¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. p. 447.

modo como ele *efetivamente* decidiu a questão da fidelidade partidária e os efeitos desta decisão sobre o sistema eleitoral brasileiro e, como veremos, sobre a própria concepção de titularidade do mandato eletivo.

Cabe, porém, antes de analisar a decisão do Supremo, tecer breves considerações sobre o papel de outro ator fundamental na atuação do Poder Judiciário sobre a definição das regras de competição eleitoral: o Tribunal Superior Eleitoral. A mesma discussão sobre os limites da atuação do STF também é pertinente ao TSE.¹¹² Entretanto, o ativismo do TSE na seara política está intrinsecamente ligado ao ativismo do próprio Supremo, em razão do próprio arranjo institucional da corte eleitoral previsto na Constituição, que o dota de forte relação de dependência ao STF. Por força do art. 119 da Constituição, o TSE é composto por sete membros, dos quais (a) três Ministros do STF, (b) dois Ministros do STJ, e (c) dois advogados indicados pelo STF em lista sêxtupla e nomeados pelo Presidente.¹¹³ Ora, tendo o STF, direta ou indiretamente, cinco dos setes votos do TSE, não espanta que este seja considerado como mero “*prolongamento do STF, o braço eleitoral da corte*

¹¹² A questão sobre os limites da atuação do TSE foi discutida por ocasião da apreciação da consulta do PDT, em agosto de 2001, sobre a possibilidade de coligar-se nos estados com partidos adversários na disputa presidencial: “a análise desse debate permite identificar dois posicionamentos. De um lado, a defesa de um comportamento mais moderado da corte eleitoral, defendendo o exercício de uma função apenas operacional. De outro, a defesa de um comportamento mais arrojado, capaz de diagnosticar problemas na democracia representativa e promover os ajustes necessários. Na interpretação derrotada no plenário, o ministro Sepúlveda Pertence trouxe o tema da autonomia partidária garantida pela Constituição federal. Sua preocupação em relação à decisão que se tomava ali era a de que, ao ser mais arrojado, o tribunal limitasse essa autonomia, impondo um padrão estranho à prática partidária. O risco era 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, fruto de uma, na definição do próprio ministro, “interpretação voluntarista da lei em que a vontade dos juízes substitui a opção do legislador” (MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael; A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Publica*, Campinas. 2009, vol.15, n.2, pp. 422-450)

¹¹³ CF/88 Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos: I - mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

suprema e por ela conduzida.”¹¹⁴ Tal tese conta, inclusive, com apoio fático.

Como constata Vitor Marchetti:

*“[...] não há registro de nenhuma decisão 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.”*¹¹⁵

Partindo destas considerações, é possível passar à análise das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal Eleitoral sobre a perda de mandato parlamentar em razão da infidelidade partidária, que levaram ao Poder Judiciário a questão fulcral da democracia: a titularidade do mandato eletivo. Antes, porém, cabe elucidar o tratamento constitucional e infraconstitucional dado ao instituto da fidelidade partidária a partir da Constituição de 1988.

4.2. A (IN)FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA CONSTITUIÇÃO

Com efeito, a discussão sobre o instituto da fidelidade partidária envolve uma questão fundamental para a democracia e para a representação política: a questão da relação entre parlamentares e partidos e, em última instância, da titularidade dos mandatos eletivos. Como se demonstrou, a consolidação da democracia reclama mecanismos de vinculação do representante à vontade do titular da soberania, mantendo-se no parlamento o acurado equilíbrio (ou a exata composição) definido no processo eleitoral a partir do sufrágio. Tal vinculação se dá, no regime democrático

¹¹⁴ BASTOS, Erico Araújo. *O oráculo do poder constituinte: reminiscências do poder moderador na atuação do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro. 2010. (Dissertação de Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento Direito. p. 191.

¹¹⁵ MARCHETTI. *Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. São Paulo. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. p. 43.

contemporâneo, em função dos agrupamentos partidários, responsáveis por manifestar e preservar a composição resultante da escolha popular.

Diante de tais observações, ganha relevo o tema da fidelidade partidária, isto é, do cumprimento, pelo parlamentar eleito, das diretrizes partidárias e da manutenção de sua filiação àquele partido pelo qual foi eleito. Nesse sentido, a fidelidade partidária pode ser entendida como a salvaguarda da soberania popular, representando um imperativo que vai além da *moralidade* para situar-se no âmbito da realização da própria democracia representativa.

Aliás, a compatibilidade da fidelidade partidária com a concepção moderna de democracia se torna ainda mais patente quando se analisa as razões da infidelidade dos parlamentares no caso de desfiliação partidária. Salvo raríssimas exceções, a desfiliação se apresenta como uma estratégia política que opera no plano individual, definida em função da maximização dos resultados eleitorais e da obtenção de recursos para a manutenção das atividades parlamentares e eleitorais: o parlamentar eleito muda de partido para aumentar *suas* chances eleitorais.¹¹⁶

Tais constatações, contudo, não apontam para uma única solução ou para uma necessária sanção a ser aplicada aos atos de infidelidade revelados na indisciplina do candidato eleito, seja contrariando o programa definido pelo partido, seja propriamente pela troca de partido. Trata-se sobretudo de uma opção política. É preciso verificar, então, como o sistema constitucional brasileiro resolveu tratar tal questão.

¹¹⁶ Entendimento no sentido contrário é argutamente exposto por Wanderley Guilherme dos Santos, em artigo no jornal Valor Econômico, ressaltando que “quem muda de sigla não muda necessariamente de partido, de opinião. Os parlamentares que fundaram o P-Sol não mudaram de partido, obviamente, nem de opinião, mas de sigla. (...) Já o quadro demonstrativo das carreiras dos deputados federais eleitos pelo ex-PFL, em 2006, revela a consistência das diversas trocas de siglas, quase sempre da mesma inclinação partidária. Qual a diferença de opinião entre o antigo PL e o antigo PFL? Ou o antigo PPB? Vários representantes foram da Arena, do PDS, do PFL e agora são do DEM. Outros saíram do PMDB, foram para o PFL e voltaram ao PMDB. Os eleitores os mantiveram no poder (...)” (SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Arrogância, usurpação e tirania no Supremo*. 2007, publicado em 11 de outubro de 2007 no jornal Valor Econômico)

Sob uma perspectiva histórica, a exigência de fidelidade partidária apenas foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 1969, através da Emenda Constitucional nº 1, que incluiu o parágrafo único no art. 152 da Carta de 1967 para prever como nova hipótese de perda de mandato parlamentar a prática de atos de infidelidade partidária:

“Art. 152. (...) Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”¹¹⁷

Regulamentando os casos de perda de mandato, a Lei nº 5.682/71 determinou a cassação do mandato tanto do parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegera, quanto daquele que descumprisse as diretrizes e programas *legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária*. Em seguida, foi editada a Lei nº 6.767/79 a fim de especificar tais casos em que se consideraria descumpridas as diretrizes dos órgãos de direção partidária, quais sejam:

“I – deixar ou abster-se propositalmente de votar em deliberação parlamentar; II – criticar, fora das reuniões reservadas dos partidos, o programa ou as diretrizes partidárias; III – fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido (...); e IV – fazer aliança ou acordo com filiados de outro partido.”

Entretanto, vê-se que a fidelidade partidária imposta pelo regime militar muito pouco se relacionava à ideia de *fidelidade* reclamada pela democracia e pela soberania popular. Ela era antes um mecanismo de controle dos eleitos pelos respectivos partidos, que garantia à conservação da vontade dos eleitores manifesta nas urnas. Ainda, as normas de fidelidade constrangiam em tal grau

¹¹⁷ Como assevera Fernando Fernandez, se teve notícia do instituto da fidelidade partidária, pela primeira vez, no projeto da Constituição de 1967, que propunha prever que nenhuma parlamentar poderia, no decurso do mandato parlamentar, “retirar-se do partido pelo qual fora eleito, nem transferir-se para outro, salvo renunciando o mandato que exercia”. Entretanto, o projeto sequer foi aprovado e o art. 149,V se limitou a prever que a criação, funcionamento e extinção dos partidos deveriam ser regulados por legislação específicas, atendendo à *disciplina partidária*. (FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade partidária no Brasil: análise sob a óptica da política jurídica*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. pp. 121-122)

a liberdade de voto e de consciência dos parlamentares, que acabaram subtraindo-os, sem qualquer garantia, a uma também ditadura dos órgãos partidários.

É em razão de tal constatação que, com a reabertura política e democrática em 1985, a Emenda Constitucional nº 25 veio imediatamente suprimir a determinação de fidelidade partidária e a sanção de perda de mandato aos chamados parlamentares “infieis”, dando nova redação ao art. 152 da Constituição de 1967.¹¹⁸ O desafio de pensar sobre a necessidade e a utilidade do instituto ficaria, desse modo, a cargo da Assembleia Constituinte responsável pela elaboração da nova Constituição.

À luz da Constituição de 1988, os partidos políticos foram reconhecidos como elementos essenciais à realização da representação política, atuando como mediadores da relação eleitor-eleito. Não é por outro motivo que a Constituição instituiu a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, bem como de um patamar mínimo de votos (o quociente eleitoral) a ser alcançado pelo partido, e não pelo candidato, como condição de atribuição de representação parlamentar nas eleições pelo sistema proporcional. A interpretação conjunta desses dispositivos permite concluir pela existência de uma relação de dependência entre candidato e partidos, pois sem estes aqueles não pode se eleger nem sequer se candidatar.

Nesse sentido, parece incoerente com o modelo representativo adotado a ideia de que ao candidato é facultado trocar livremente de partido, contrariando o sentido da representação proporcional: a distribuição das forças parlamentares deve corresponder à distribuição das preferências do eleitorado. Entretanto, embora se tenha discutido no âmbito da Subcomissão de Sistemas

¹¹⁸ CF/67: “Art. 152. É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios: (...) § 3º Resguardados os princípios previstos no *caput* e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras para a sua organização e funcionamento.”

Eleitorais e Partidos Políticos da Constituinte de 1987/1988 os efeitos perniciosos dos atos de infidelidade partidária, a Constituição não prescreveu aos políticos “infiéis” a sanção de perda do mandato parlamentar. Decidiu-se que a fidelidade haveria de ser imposta pelos próprios partidos a seus filiados, através de norma estatutária, no exercício de sua liberdade de auto-organização assegurada constitucionalmente.¹¹⁹

Tal opção política parece evidente. Ora, a Constituição dispôs expressamente sobre as hipóteses de perda do mandato parlamentar (art. 55, CF), nelas não se encaixando os casos de infidelidade partidária.¹²⁰ Igualmente, a Constituição vedou de forma peremptória a cassação dos direitos políticos afora as situações previstas no art. 15, nas quais também não se enquadram os atos dos políticos “infiéis”.¹²¹

¹¹⁹ Nesse sentido, veja-se a discussão travada na Constituinte: O SR. HÉLIO BICUDO: – A fidelidade partidária, da maneira pela qual foi posta pelo regime que se iniciou em 1964, na verdade, não atendia aos reclamos de liberdade de organização partidária. Estamos, ainda, nos primeiros passos para o estabelecimento de uma democracia no Brasil. Há necessidade de um ajustamento dos partidos e das pessoas que participam deles. Se punirmos a infidelidade partidária da maneira pela qual ocorria no passado, ou seja, com a própria cassação do mandato, estaremos fugindo do princípio de representação. (...) A questão da infidelidade partidária deve, portanto, ser examinada dentro do partido e pelo partido. (...) O SR. JOÃO AMAZONAS: – O problema da infidelidade partidária é um tema muito complexo. Temos que levar em conta a realidade política de cada momento. Se, no período de ditadura, em dias críticos, os políticos tinham que ingressar, muitas vezes, em outros partidos para poder encontrar representatividade nos parlamentos legislativos, esse era um defeito não propriamente da fidelidade partidária em si, mas do próprio sistema partidário e eleitoral existente no País. (...) Penso, no entanto, que esse é um processo que deve ser corrigido, mas que deve ser corrigido pela própria vivência política. É preciso criar as condições para que haja igualdade de representação entre todos os partidos. É preciso criar, ainda mais, a mística, digamos assim, dos programas partidários, dos princípios partidários, porque nós sabemos que em muitos partidos as afirmações partidárias mudam mais depressa do que as nuvens levadas pelo vento no céu.” (Assembleia Constituinte. *Anais da Assembléia Constituinte de 1987/1988*. Suplemento da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos de 23/07/1987, p. 36. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>>. Acesso em 30 abr. 2011)

¹²⁰ Segundo o art. 55 da Constituição, apenas perderá o mandato o Deputado ou Senador: “I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.”

¹²¹ O art. 15 da Constituição veda a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão se dará nos casos de: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprimento de obrigação a todos imposta ou de prestação alternativa, nos termos do art. 5ºx, VIII; e

O texto constitucional, então, apesar de não ter extinto o instituto da fidelidade partidária, o definiu de forma essencialmente diversa daquela adotada em 1969, dado que nenhuma penalidade foi imposta expressamente aos atos de infidelidade. As normas de fidelidade partidária foram definidas, portanto, como uma questão *interna corporis* dos partidos políticos, limitadas, ainda, às garantias constitucionais asseguradas aos parlamentares, tal como a liberdade de consciência e de expressão.

Tal interpretação é confirmada, inclusive, pela Lei 9.056/65 que, ao dispor sobre a fidelidade e disciplina partidárias, reitera a opção do poder constituinte. Nela, a disposição estatutária do partido é definida como um limite para a atuação punitiva da Corte Eleitoral, de modo que há proibição expressa da aplicação de sanção ou medida disciplinar por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.¹²² Ademais, à troca de partido foi cominada uma sanção, tendo em vista o princípio da proporcionalidade: o desligamento de uma legenda pelo parlamentar gera a automática perda da função ou cargo (por exemplo, em comissões) que este exerça na Casa Legislativa (art. 26).

Na prática, porém, as normas estatutárias de disciplina partidária não foram suficientes para coibir a migração dos candidatos entre as diversas legendas. Estatísticas demonstram que, entre 1985 e 1998, 686 deputados mudaram de partido. E mais: em uma mesma legislatura, alguns parlamentares trocaram de partido mais de uma vez; destes, 95 trocaram de partido duas vezes, 19, três vezes e, ainda, quatro chegaram a trocar de partido, pelo menos,

improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

¹²² CF/88. Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido. § 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político. (...) Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto. (...) Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

quatro vezes.¹²³ Promulgada a Constituição de 1988, verificou-se que a ausência da previsão constitucional da punição de cassação do mandato parlamentar em um sistema eleitoral historicamente personalista – no qual o voto se dá essencialmente no candidato –, tornaria inócuas as previsões de fidelidade partidária contidas nos estatutos dos partidos e na própria constituição.

Entretanto, a questão da necessidade da imposição de sanção mais severa não foi analisada pelo Poder Legislativo, a quem cabia exercer o poder constituinte derivado. Ela foi levada diretamente à arena judiciária e, de forma inédita, por provocação da própria Corte Suprema, de modo a alterar essencialmente os contornos do instituto da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro e, ainda, a própria concepção de titularidade do mandato eletivo.

4.3. A TITULARIDADE DO MANDATO ELETIVO SEGUNDO OS TRIBUNAIS BRASILEIROS

4.3.1. Posição Histórica – “o mandato pertence ao candidato” – e Sinais de Mudança

O Supremo Tribunal Federal, logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi instado a se manifestar sobre a possibilidade de perda do mandato em razão da migração parlamentar. Em 1989, no julgamento do Mandado de Segurança (“MS”) nº 20.927/89, a Corte firmou o entendimento de que, no silêncio da Constituição, não cabia ao STF aplicar sanção jurídica à infidelidade partidária, nos termos do voto do relator, o Min. Moreira Alves:

“Ora, se a própria Constituição não estabelece a perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de partido, e com isso, diminui a representação parlamentar do Partido por que se elegeu (e se

¹²³ MELO, Carlos Ranulfo F. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: Causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (orgs). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003, p. 322.

elegeu muitas vezes graças ao voto de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (artigos 5º, LCC, “a”; 58, § 1º; 58, § 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se o quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o artigo 55.”¹²⁴

Tal interpretação do instituto consolidou-se como posição histórica da Corte: em razão da falta de previsão legal, o STF denegava todos os pedidos de perda ou extinção do mandato parlamentar fundados na infidelidade por troca de agremiação, de modo que os partidos políticos não voltaram a suscitar dúvidas sobre a constitucionalidade do troca-troca partidário. Tal entendimento foi inclusive reafirmado, em 2004, pelo Min. Gilmar Mendes no julgamento do MS nº 23.405-9, de que era relator. À ocasião, o Ministro apontou que:

“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.”¹²⁵

A revisão jurisprudencial deste entendimento viria poucos anos mais tarde de forma nada convencional: a iniciativa veio do próprio STF, a despeito do postulado basilar da inércia do Poder Judiciário e da manifesta inexistência de comando constitucional.

A reforma foi pleiteada e capitaneada pelo STF e, em especial, pelo Ministro Gilmar Mendes, nos julgamentos das ADIs nº 1.351 e nº 1.352, em 7 de dezembro de 2006, que apreciavam a constitucionalidade da cláusula de desempenho (ou de barreira), instituída pela Lei 9.096. Ainda que não fosse de forma alguma relacionada ao objeto da causa, o Min. Gilmar Mendes, em meio à discussão sobre a cláusula de desempenho, aproveitou para antecipar futuro entendimento e conclamar o Supremo a capitanear uma reforma política:

“talvez estejamos desafiados a pensar inclusive sobre a consequência da mudança

¹²⁴ Supremo Tribunal Federal. MS 20.927. Rel. Min. Moreira Alves. 1991. p. 143

¹²⁵ Supremo Tribunal Federal. MS 23.405. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2004. Julgamento em 22 de março de 2004 p. 501.

*de legenda por aqueles que obtiveram o mandato no sistema proporcional. É um segredo de carochinha que todos dependem da legenda para obter o mandato. E depois começa esse festival de trocas já anunciadas. Uma clara violação à vontade do eleitor. (...) É preciso pensar isso com seriedade. Se olharmos, então, essa questão nessa perspectiva, **tenho a impressão de que vai chegar o momento e talvez, ainda nessa legislatura, devêssemos rever aquela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que consagrou o entendimento segundo o qual a infidelidade partidária não teria repercussão sobre o mandato exercido.***¹²⁶ (grifos meus)

O Ministro Gilmar Mendes, em suas próprias palavras, saiu *conscientemente* do assunto objeto de julgamento, a fim comunicar expressamente a disposição do STF em reformar sua jurisprudência.¹²⁷

4.3.2. TSE e STF: “O mandato pertence ao partido”

Encorajados pelo “sinal verde” enviado pelo STF, já em 1º de março de 2007, o DEM formulou a Consulta nº 1.398/07 perante o TSE, questionando se 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.*”

Apreciando a consulta formulada, o TSE, capitaneado pelo voto do Min. Relator César Asfor Rocha, se orientou conforme assinalado pelo Supremo: por 6 votos a 1, posicionou-se no sentido de que os mandatos obtidos em uma eleição proporcional *pertencem* ao partido político, e, logo, a mudança de agremiação partidária, após a diplomação, dá ao partido o direito de reter a vaga do candidato.¹²⁸ No julgamento, o Tribunal valeu-se, basicamente, de dois argumentos jurídicos – a adoção do sistema de representação proporcional, no

¹²⁶ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.351/DF; Voto Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 07 dez. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=414316>>. Acesso em: 07. abr. 2011. Páginas não numeradas.

¹²⁷ Veja-se o eloquente diálogo entre os Ministros: “O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: – Acho que nós estamos saindo do assunto. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Estamos, sim. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Estamos saindo conscientemente, neste caso, por conta da discussão que se coloca. (...) O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Mesmo porque se avizinha - e vamos ver se agora ela vem - uma reforma política.” Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.351/DF. Julgamento em: 07 dez. 2006).

¹²⁸ Na Resolução TSE nº 22.563, de 01 de agosto de 2007, o TSE entendeu que também no caso do sistema majoritário o titular do mandato eletivo é o partido político (Consulta nº 1.407/DF, de 16 de outubro de 2007).

qual a eleição dos representantes se dá em função de um cociente eleitoral que é contabilizado pelo partido ou coligação (art. 108, do Código Eleitoral) e a exigência constitucional de filiação partidária para que o candidato seja elegível (art. 14, § 3º, inciso V, CF) –, mas considerou, nas palavras do Relator, “*sobretudo, razões de ordem moral.*”

O único voto divergente, da lavra do Min. Marcelo Ribeiro, atentou para a impossibilidade de a Corte prever hipótese de sanção de perda de mandato dos parlamentares eleitos não prevista na Constituição ou na legislação eleitoral.¹²⁹ Mas o Tribunal Eleitoral, em típico contorcionismo jurídico, tratou de explicar que não se tratava de sanção, mas de mera consequência jurídica do ato de desfiliação que, embora lícito, não assegura ao representante a continuidade do exercício do mandato.

Diante da oportuna resposta positiva, o DEM (PFL), e também o PSDB e o PPS, requereram à Mesa da Câmara dos Deputados a posse dos deputados suplentes nas vagas pertencentes a seus partidos em razão da desfiliação de deputados eleitos.¹³⁰ Contudo, o Presidente da Câmara dos Deputados indeferiu os pedidos em razão da falta de previsão constitucional. Contra o ato do Presidente da Câmara, os três partidos impetraram os Mandados de Segurança nº 26.602 (PPS), nº 26.603 (PSDB) e nº 26.604 (DEM): a questão retornaria ao Tribunal de origem.¹³¹

¹²⁹ Posteriormente, no julgamento da Consulta nº 1.423/DF, o Tribunal Eleitoral voltou a se manifestar sobre a questão da perda de mandato parlamentar do trânsfuga, afirmando que o candidato se sujeita a tal sanção mesmo que ingresse em novo partido pertencente à mesma coligação.

¹³⁰ Nesse sentido, Francisco de Guimaraens aponta para o oportunismo do requerimento: “é preciso lembrar que os partidos descontentes – PSDB, DEM e PPS –, que provocaram o judiciário neste caso, foram, no passado recente, muitíssimo beneficiados pela infidelidade. O PPS, por exemplo, possui apenas um deputado que pertencia à legenda desde sua fundação. Já o PSDB deu um salto na composição de sua bancada de 63 deputados federais eleitos em outubro de 1994 para 97 deputados federais filiados ao PSDB em junho de 1997.” (GUIMARAES, Francisco de. *Judicialização da política*. p. 6)

¹³¹ BASTOS, Erico Araújo. *O oráculo do poder constituinte: reminiscências do poder moderador na atuação do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro. 2010. (Dissertação de Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento Direito. p. 207.

Ao final do julgamento das três ações mandamentais, ocorrido em 4 de outubro de 2007, o STF, por maioria de votos, chancelou o entendimento do TSE, reformando sua jurisprudência quase vintenária para reconhecer a *existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária*.

Este seria considerado um dos episódios mais emblemáticos – senão o mais emblemático – do ativismo judicial na história da Corte.¹³²

O voto condutor foi proferido pelo Min. Celso de Mello, relator do MS 26.603/DF, que, em suma, fundamentou a tese da perda de mandato nos seguintes argumentos: *(a)* essencialidade dos partidos políticos na conformação do regime democrático; *(b)* monopólio partidário das candidaturas aos cargos eletivos; *(c)* a natureza partidária do mandato como emanção da norma constitucional que prevê o sistema proporcional, no qual os votos são distribuído acordo com o cociente eleitoral, que é do partido, e não do candidato; e *(d)* a infidelidade como gesto de desvio ético e desrespeito ao partido político, *mas, sobretudo, à vontade soberana do eleitor*, responsável por deformar o sistema eleitoral proporcional.¹³³

A questão da criação por via oblíqua de nova hipótese de perda de mandato constitucional pelo Supremo foi, mais uma vez, alvo de críticas - o ministro Eros Grau chegou a classificá-la como cassação sumária do mandato parlamentar¹³⁴ –, mas a Corte tentou esquivar-se das robustas objeções a partir

¹³² RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010. p. 249

¹³³ Na apreciação dos mandados de segurança, votaram favoravelmente à criação de nova hipótese de perda de mandato parlamentar não prevista pela Constituição, além dos três ministros que já haviam apreciado a questão como integrantes do TSE, os ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso e Carlos Ayres Britto, os ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Menezes Direito, Carmen Lucia e Ellen Gracie. Apenas se opuseram os ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski.

¹³⁴ “Resulta bem nítido, aliás, o desígnio nutrido pelo impetrante, no sentido de que o Supremo Tribunal Federal crie, por via oblíqua, hipótese de perda de mandato parlamentar não prevista no texto constitucional. Pretende transformar este Tribunal em legislador, trilhando a estreita via do mandado de segurança (...) Pouco importam os eufemismos, preservar ou não. O que importa é a consequência derradeira, é a perda do mandato. Como isso não está expresso no elenco do art. 55, eu poderia dizer de outro modo: é a cassação do mandato de modo sumário.” (Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.602-3/DF; Julgamento em: 4. Out. 2010; Rel. Min. Eros Grau; Disponível em: <<http://redir.stf.jus>>.

do argumento retórico do ministro Celso de Mello, para quem a perda de mandato por infidelidade não é sanção e por isso não havia de ser enquadrada no art. 55 da CF, cujas hipóteses de perda de mandato possuem todas caráter punitivo:

*“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 emanção direta do próprio texto da Constituição, que a esse mesmo direito confere realidade e dá suporte legitimador [...] Não se trata, portanto, 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. A taxatividade do rol inscrito em seu art. 55, que define em “*numerus clausus*” as hipóteses de perda do mandato, em caráter punitivo, representa verdadeira cláusula de tutela constitucional a preservar a própria integridade jurídica do mandato legislativo.”¹³⁵*

Mas o STF foi além da simples previsão da perda de mandato parlamentar por desfiliação partidária. Primeiro, tratou de esboçar o novo instituto que criaria, com o auxílio de seu braço eleitoral, apontando para a necessidade de previsão de hipóteses excepcionais nas quais o parlamentar não perderia o mandato (tais como mudança significativa de orientação programática do partido, e prática odiosa de perseguição); e de garantir aos trânsfugas um processo próprio, com contraditório e ampla defesa. Em seguida, remeteu ao TSE a regulamentação de tal instituto, antecipando, ainda, que o STF consideraria constitucional a resolução eventualmente editada pelo TSE sobre a matéria.¹³⁶

Ora, como notam Erico Araújo Bastos e Francisco de Guimaraens, a preocupação com o direito de defesa dos parlamentares apenas corrobora o

br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>. Acesso em: 30 abr. 2011)

¹³⁵ Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.602-3/DF; Julgamento em: 4. Out. 2010; Rel. Min. Eros Grau.

¹³⁶ “Nada impedirá que o E. Tribunal Superior Eleitoral, à semelhança do que se registrou em precedente firmado no caso de Mira Estrela/SP (RE 197.917/SP), formule e edite resolução destinada a regulamentar o procedimento (materialmente) administrativo de justificação em referência, instaurável perante órgão competente da própria Justiça Eleitoral, em ordem a estruturar, de modo formal, as fases rituais desse mesmo procedimento.” (Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.603/DF; p. 454-455)

caráter punitivo da norma que estabelece, de fato, “a tipificação de um ilícito político sancionado com a perda de mandato”.¹³⁷

Fato é que três semanas após o julgamento pelo STF, em 25 de outubro de 2007, o TSE expediu uma ambiciosa resolução para regulamentar o processo de perda de mandato parlamentar, a Resolução nº 22.610/07. Esta resolução contém previsões normativas arrojadas, das quais merecem destaque: (a) o rol dos legitimados ativos para propositura da ação, que inclui os partidos políticos e, apenas subsidiariamente, o Ministério Público Eleitoral e quem tenha interesse jurídico na causa; (b) a previsão minuciosa das hipóteses de justa causa; (c) atribuição de competência ao TSE para processar e julgar o pedido relativo a mandato federal, e aos tribunais estaduais nos demais casos; (d) previsão de completo rito processual, incluindo detalhes como regras sobre o número de testemunhas, requisição de provas, citação, necessidade de oitiva do MP, ônus da prova, irrecorribilidade das decisões interlocutórias; entre outras. O TSE, não há dúvidas, mediante resolução, estava a fazer as vezes de legislador e, ainda, de poder constituinte reformador.

Diante de tal pretensão reguladora do TSE, foram propostas as ADI 3.999 e 4.986, que arguiram as seguintes violações constitucionais cometidas pela Resolução nº 22.610/07: (a) violação à reserva de lei complementar para definição das competências de Tribunais, Juízes e Juntas Eleitorais (art. 121, da CF); (b) usurpação de competência do Legislativo e do Executivo para dispor sobre matéria eleitoral e processual civil (art. 22, I; arts. 48 e 84, IV, da CF); (c) violação da reserva de lei em sentido estrito para a criação de nova atribuição ao MP por resolução (art. 128, § 5º, e art. 129, IX, da CF); e, ainda, (d) invasão competência legislativa, violando o princípio da separação dos poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da Constituição).

¹³⁷ BASTOS, Erico Araújo. *O oráculo do poder constituinte*. p. 209; GUIMARAENS, Francisco de. *Judicialização da política*. p. 5.

A relatoria das ações diretas de inconstitucionalidade coube ao Min. Joaquim Barbosa, que, relembre-se, foi voto vencido no julgamento que impôs a fidelidade partidária. Entretanto, no julgamento das ADIn contra a Resolução do TSE, Joaquim Barbosa curvou-se ao posicionamento majoritário da Corte, invocando o princípio da disciplina colegial. Ressalvada sua manifestação contrária à tese de perda de mandato parlamentar, o ministro entendeu que, uma vez tendo o STF, como órgão único, decidido reconhecer a existência do direito constitucional dos partidos políticos à vaga obtida pelo sistema proporcional, não se poderia negar um “*meio processual*” para assegurá-lo.¹³⁸ Desse modo, o plenário do STF confirmou a constitucionalidade da Resolução 22.610/2007 do TSE, em função do contexto excepcional e transitório em que foi editada, dada a necessidade de “salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar”.¹³⁹

4.3.3. STF: “o mandato pertence à coligação”

As controvérsias em torno do novo instituto construído pelo STF, contudo, ainda não haviam chegado ao fim. O STF, ao decidir que a desfiliação determinaria a perda do mandato parlamentar e que o *mandato parlamentar pertence ao partido*, deixou de apreciar a questão da ordem de suplência senatorial na hipótese de coligações partidárias.

Com efeito, após a decisão do Supremo, foi instaurado um regime duplo e contraditório para o preenchimento dos assentos vagos: nos casos de perda do mandato por infidelidade partidária, o assento iria para suplente do mesmo partido, enquanto que nas demais hipóteses de renúncia ou licença a vaga seria preenchida por membro da coligação. Afinal, a quem caberia atribuir o

¹³⁸ ADI 3999 e ADI 4.086, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12-11-2008, Plenário, DJE de 17-4-2009. p. 116.

¹³⁹ ADI 3.999 e ADI 4.086, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12-11-2008, Plenário, DJE de 17-4-2009.

mandato na hipótese de partidos coligados, ao primeiro suplente do partido ou da coligação?

Tal controvérsia chegou ao STF, primeiramente, em outubro de 2010, quando o então deputado federal Natan Donadon (PMDB-RO) renunciou ao mandato a fim de evitar o julgamento pelo STF de ação penal proposta contra si, já em pauta de julgamento.¹⁴⁰ Com sua renúncia, a Câmara dos Deputados, de acordo com a praxe, empossou o Sr. Agnaldo Muniz, pertencente ao PP e diplomado pelo TSE como primeiro suplente da coligação “Rondônia mais Humana.” O PMDB então impetrou mandado de segurança (o MS nº 29.988/DF) contra o ato da Mesa Diretora da Câmara, entendendo ser ele o legítimo detentor do mandato em função de a coligação ter existência efêmera, desfazendo-se após o pleito, e também em razão da suposta prática pelo suplente empossado de ato de infidelidade partidária, deixando este de ser filiado a quaisquer partidos integrantes da coligação.

O processo foi distribuído à relatoria do Min. Gilmar Mendes que submeteu ao plenário o julgamento do processo em sede liminar. Interpretando o caso como mera discussão de titularidade do mandato eletivo, o Supremo, coerente com seu próprio entendimento e com base na natureza efêmera das coligações, concedeu a liminar, por 5 votos a 3, para determinar que o mandato do parlamentar desfilado fosse atribuído ao primeiro deputado do mesmo partido na ordem de suplência senatorial.

O conteúdo desta decisão liminar, contudo, ia muito além dos limites da (re)afirmação da titularidade do mandato eletivo: seria o fim das coligações? É que a controvérsia objeto da decisão dizia respeito, em verdade, à natureza, ao significado e ao propósito com que são formadas as coligações partidárias no Brasil. Mas sem sequer apreciar tais questões, o STF decidiu que, a despeito da posse de justo título (diploma expedido pelo TSE), os suplentes da coligação

¹⁴⁰ Neste caso, o STF também provocou alteração de paradigma ao entender que a atitude do deputado consubstanciava fraude processual e, logo, sua renúncia não impediria o julgamento da ação penal contra ele proposta (AP 396).

não teriam direito à posse em caso de vacância. O Supremo estava, mais uma vez, alterando, por via oblíqua, as regras do jogo – e durante o próprio jogo –, negando validade à faculdade legalmente estabelecida dos partidos políticos de formar coligações.

Com efeito, o Supremo olvidou que a legislação eleitoral considera as coligações, durante o processo eleitoral e para todos os fins, como verdadeiros partidos políticos, de modo que os votos válidos atribuídos aos partidos e candidatos são computados em favor da coligação, que forma quociente partidário próprio. E como argutamente observou o Min. Celso de Mello, “*são inconfundíveis a existência (meramente transitória) da coligação partidária, de um lado, e a eficácia (permanente) dos resultados eleitorais por ela obtidos, de outro.*”¹⁴¹ Ademais, as coligações, como visto, garantem no sistema eleitoral brasileiro o direito dos grupos minoritários de acesso ao poder, de modo que efeito direto da confirmação da liminar pelo Supremo seria a marginalização dessas minorias que conglomeram-se em função da impossibilidade de *sozinhas* ultrapassarem o cociente eleitoral, cláusula de barreira no sistema pátrio.

Nesse sentido, são valiosas as lições consubstanciadas no Parecer enviado à Corte Suprema pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, elaborado pelo Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto:

“(...) É que, independentemente da opinião de qualquer cidadão sobre as coligações partidárias em eleições proporcionais, o fato irrefutável é que elas são autorizadas pelo nosso ordenamento jurídico. Seus efeitos, ao menos até o advento desse novo entendimento do Supremo Tribunal Federal, estendiam-se ao longo de toda a Legislatura, uma vez que os candidatos, na prática, não foram eleitos por um partido, mas por uma coligação, algo que é trivial. Como aponta o § 2º do art. 105 do Código Eleitoral, os candidatos são inscritos pela coligação, e não por seus respectivos partidos. São diplomados pelas coligações, não pelos partidos. (...) O Supremo Tribunal Federal pode até alegar que as coligações são ‘efêmeras’, mas o mais importante de seus efeitos perdura durante toda a Legislatura: a definição do quociente partidário. Isto é, a definição do número de lugares que cabe a um partido (ou coligação). Permitir que as coligações tenham efeito para a formação do

¹⁴¹ Supremo Tribunal Federal. MS 30.380-MC/DF Rel. Min. Celso de Mello. p. 13 Julgamento de medida cautelar em 31 de março de 2011.

quociente partidário e, depois, cassar dos partidos que a compuseram até mesmo o direito à suplência gera situações profundamente iníquas em relação às siglas coligadas e ao eleitorado. É possível, até mesmo, divisar hipóteses em que partido de uma coligação soma votos suficientes para alcançar o quociente partidário isoladamente, mas ficaria sem direito sequer à suplência. Mais que um desrespeito à agremiação partidária que se coligou lícitamente, é escarnecer dos eleitores que nela depositaram seu voto. O Supremo Tribunal Federal está correto ao afirmar que o mandato, num sistema proporcional, é do partido. (...) Porém, o fato de nosso ordenamento admitir as coligações em eleições proporcionais significa, para bem ou para mal, que é permitido que um conjunto de partidos comporte-se como apenas um durante o pleito e, por essa razão, defina conjuntamente seu quociente partidário. Ignorar isso é condenar não só candidatos, mas votos, a uma espécie de limbo eleitoral. (...).”¹⁴² (grifos meus)

A decisão liminar que parecia compor mais um capítulo do processo de reforma política capitaneado pelo Supremo foi, contudo, revertida na decisão de mérito do mandado de segurança. O STF reconheceu, enfim, que o mandato pertence, também, às coligações.¹⁴³ Neste caso, os ministros da Corte Suprema entenderam por bem limitar-se ao quanto prescrito na Constituição, ainda que tenham deixado explícito que não estavam votando a favor das coligações. Nesse sentido, eloquente a afirmação do Min. Dias Toffoli, voto vencido na concessão de medida liminar: *"se esse sistema é o melhor do mundo, se é exótico ou se é uma jabuticaba que só existe no Brasil, isso não vou discutir,*

¹⁴² Julgamento medida cautelar MS 30.380-MC/DF p. 2. Rel. Min. Celso de Mello. MS 30.380-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 31-3-2011, DJE de 5-4-2011.)

¹⁴³ O entendimento majoritário da Corte foi no sentido de que: (a) a figura jurídica nascida com a coalizão transitória, estabelecida desde as convenções partidárias, não findaria seus efeitos no dia do pleito ou, menos ainda, os apagaria de sua existência quando esgotada a sua finalidade inicial; (b) a suplência ficaria estabelecida no momento da proclamação dos resultados, com a definição dos candidatos eleitos, conforme o cálculo dos quocientes das coligações, e que não poderia haver mudança na regra do jogo após as eleições, no que concerne aos suplentes, de modo a desvirtuar a razão de ser das coligações; (c) os efeitos e os resultados alcançados pela coligação não findariam com o seu termo formal, projetando-se tanto na definição da ordem de ocupação das vagas de titulares e suplentes, definidas a partir do quociente da coligação, quanto no próprio exercício dos mandatos, abrangendo toda a legislatura; (d) o princípio da segurança jurídica garantiria e resguardaria o ato da diplomação, que qualificaria o candidato eleito, titular ou suplente, habilitando-o e legitimando-o para o exercício do cargo parlamentar. O Min. Marco Aurélio foi único voto vencido, destacando como premissas de seu voto que: (a) o fato de a legislatura pressupor a estabilidade das bancadas, dos blocos parlamentares, considerados os partidos políticos; (b) o fato de o eleitor não votar em coligação; (c) conquanto a Constituição versasse sobre o instituto da coligação, haveria uma gradação maior ao partido político; (d) a distribuição das cadeiras ocorreria presente a votação nominal dos candidatos, que teriam a respaldá-los os partidos políticos e não mais uma coligação. Julgava, assim, não haver razoabilidade em se concluir que o sistema contemplaria o afastamento do titular de um partido para assumir seu lugar um suplente de partido diverso, tendo em vista que.” (Informativo STF nº 612)

mas é o que está fixado na Constituição brasileira".¹⁴⁴, mas do respeito às leis e às regras que as disciplinam.

4.4. Consequência das decisões do STF e do TSE sobre o sistema eleitoral e sobre a titularidade do mandato eletivo

A construção pretoriana de novo instituto com *status* constitucional, a perda de mandato por infidelidade parlamentar, exige, ainda, um exame mais detido de suas consequências.

Em primeiro lugar, há o debate sobre a pertinência da adoção de regras para disciplinar a fidelidade partidária, extraídas pelo Supremo a partir da conjugação do monopólio das candidaturas pelo partido com o princípio da representação proporcional.

De acordo com os pressupostos deste trabalho, me parece que a livre troca de partido pelos parlamentares durante a legislatura não é desejável em uma democracia, pois tanto afeta o equilíbrio de forças existente no parlamento, de modo a desfigurar a vontade popular manifesta nas urnas, como produz, como externalidade, o enfraquecimento das identidades partidárias – ainda que apenas do ponto de vista do eleitor, pois a mudança de sigla não significa necessariamente mudança de opinião. Desse modo:

*“não se pode negar que a previsão normativa de perda de mandato do parlamentar, eleito pelo sistema proporcional, que se desligue, voluntariamente, do partido pelo qual concorreu (ou que dele seja expulso), constitui um poderoso reforço ao princípio da proporcionalidade, projetando-o para um momento posterior ao procedimento eleitoral em si, valorizando, outrossim, os partidos políticos instituição que a doutrina democrática contemporânea não cansa de proclamar imprescindível para se dar um mínimo de consistência ideológica ao mandato representativo. Tal desdobramento, contudo, (...) passa, obrigatoriamente, por intervenção de cunho normativo, da alçada do Poder Constituinte de revisão ou do legislador ordinário.”*¹⁴⁵

¹⁴⁴ O voto, José Antonio Dias Toffoli

¹⁴⁵ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010. p. 253.

Entretanto, da pertinência ou “*desejabilidade*” do instituto, ou mesmo do conteúdo do princípio da proporcionalidade, não se extrai como corolário lógico da desfiliação partidária a perda de mandato. Como vimos, a aplicação de tal sanção depende de uma opção política, manifestada pelo poder constituinte (inclusive, derivado). A despeito de tal afirmação, após as manifestações do STF e do TSE acerca do instituto da fidelidade partidária, restou evidente o intuito das Cortes de ocupar um espaço político a elas não destinado, tomando as vezes de poder constituinte derivado a fim de produzir um determinado efeito que reputavam positivo. Nas lições de Elival Ramos:

“o rigor científico exige que se aparte, no exame da atuação do STF, tanto aqui como em qualquer outro exercício supostamente ativista, a discussão sobre os fins que se pretendeu atingir, invariavelmente dignos de serem prestigiados, porém mediante a indispensável intermediação normativa”¹⁴⁶

Esta questão dos limites da atuação do Supremo assume grande relevância na atualidade, mas não constitui objeto desta tese. A questão essencial que surge ao final dos embates acerca da fidelidade partidária e subjacente a eles – e a qual não se deu a devida atenção – é a discussão sobre a própria titularidade do mandato eletivo. Impende analisá-la.

O desenho final do instituto construído pelo STF nos mandados de segurança e lapidado pelos procedimentos previstos na Resolução nº 22.610/2007 do TSE eram resultado de uma tese arrojada, resumida no brocardo “*o mandato pertence ao partido*”, aparentemente de cunho moralizador, mas cujas implicações vão além daquelas antevistas pelos ministros para atingir os próprios fundamentos da Constituição.

Tal questão foi de certo modo aludida no voto do ministro Joaquim Barbosa nos julgamentos dos mandados de segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604. O ministro, votando contra a imposição da perda do mandato parlamentar, atentou para o perigo de erguer os partidos ao centro do sistema

¹⁴⁶ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010. p. 249-250

eleitoral, posição esta ocupada, nos termos da Constituição, somente pelo eleitor, de quem deflui toda a legitimidade do próprio sistema de representação.¹⁴⁷

Mas o apelo do Min. Joaquim não sensibilizou os outros ministros: argumentaram que os partidos foram alçados à condição de detenção do mandato justamente para preservar a vontade do povo. O caráter tutelar da medida era eminente. *“Supostamente no intuito de proteger a vontade do eleitor, o que fez o Tribunal Superior Eleitoral foi alijar completamente o eleitor do processo de manifestação da sua vontade soberana. Tornou-o irrelevante.”*

Tal afirmação pode ser verificada a partir dos contornos assumidos pelo instituto recém-criado da fidelidade parlamentar, após a edição da Resolução n. 22.610/2007 do TSE, regulamentadora do rito processual para a perda de mandato. O mais curioso desta resolução é que a perda do mandato por infidelidade parlamentar não se processa de forma automática, mas depende de representação do partido contra o parlamentar “infiel” – e apenas subsidiariamente, do Ministério Público Eleitoral ou de quem tenha interesse jurídico na causa.¹⁴⁸

¹⁴⁷ “Não obstante a circunstância de os partidos políticos representarem instituição importantíssima, incontornável, das democracias modernas, é inequívoco que o poder político deriva do povo, que é seu titular absoluto. Sobrepor o partido político, como entidade de arregimentação exclusiva da vontade popular em matéria política, à intenção do eleitor, individualmente considerado, implica, a meu sentir, em ruptura do sistema que toma como premissa a legitimidade e a soberania do eleitor. Entendo que as organizações partidárias não substituem o eleitor como centro de referência do sistema político.” [...] o argumento colhido pelo TSE coloca o partido político como o elemento central, incontestável, de toda a nossa organização política. Faz dos partidos políticos a fonte derradeira de toda a legitimidade democrática em nosso país. Esse argumento faz, a meu ver, a mais absoluta abstração daquele que, em realidade, encarna a soberania – o povo. E isso ficou claro nos debates ocorridos ontem e hoje, nos quais praticamente não se falou do povo, do eleitor [...] Para exercer esse poder de que é titular, o povo se serve dessa instituição importantíssima [...] que são os partidos políticos. Mas isso não significa que ele, povo, renuncie, em nome do partido, à sua condição de depositário derradeira da soberania.” (MS nº 26.602-3. Julgamento em: 04 out. 2010. Rel. Min. Eros Grau. Voto Min. Joaquim Barbosa)

¹⁴⁸ Res. TSE 22.610/207: Art. 1º 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. (...) § 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

Ora, se a perda do mandato parlamentar se presta, em última instância, à preservar a soberania popular¹⁴⁹, como se justifica que tal sanção não seja aplicada automaticamente, mas dependa de representação do partido prejudicado. A julgar por esta legitimação, a perda do mandato não decorreria do domínio do povo, mas da autoridade do partido. Este seria, então, na visão do Supremo, verdadeiro “dono” do mandato, podendo, inclusive, escolher não propor a ação de perda de mandato perante o TSE, se assim o convier.

Constata-se, desse modo, que a fidelidade partidária imposta pelo STF a partir de 2007 muito se assemelha àquela imposta pelo regime militar, em 1969, através da Emenda Constitucional nº 1, na qual a previsão de perda de mandato era antes um mecanismo de controle dos eleitos pelos respectivos partidos, que garantia à conservação da vontade dos eleitores manifesta nas urnas e, logo, à soberania popular.¹⁵⁰

A atuação do Supremo quanto à fidelidade partidária demanda, contudo, maior reflexão. Serão os Tribunais o lugar da política? Terá o sistema representativo fracassado em seu papel de realizar as escolhas substantivas necessárias ao cumprimento da democracia, por intermédio da lei? Aos juízes, não sujeitos a controle pela soberania (pela sanção das urnas, pela não reeleição) caberia ocupar tal espaço? A essas questões este trabalho não dará uma resposta, mas não é demais lembrar o alerta de Francisco de Guimaraens:

“Estamos diante de um risco a ser levado seriamente em consideração: o risco do surgimento de um poder que se funda em uma suposta autoridade moral superior, um Olimpo cujos integrantes se dizem acima da corrupção dos valores a que políticos e eleitores se encontram irremediavelmente submetidos. Não faz muito tempo que as forças armadas se incumbiram desta tarefa, o que resultou no mais longo e violento período autoritário de nossa história. Se vige a soberania popular, ela não pode ser seqüestrada por onze paladinos da moralidade.”¹⁵¹

¹⁴⁹ A Constituição, inclusive, não permite extrair outra conclusão: o princípio da proporcionalidade e a própria importância atribuída aos partidos políticos se justificam tão somente em função de garantir o exercício do poder por seus titulares, nos termos do art. 1º, parágrafo único da Constituição.

¹⁵⁰ GUIMARAENS, Francisco de. *O judiciário brasileiro e a fidelidade partidária : retorno à Emenda nº 1/69?* p. 4.

¹⁵¹ Idem. *Judicialização da Política*. pp. 6-7.

CONCLUSÃO

A democracia, como demonstra Robert Dahl, deve ser tomada como um processo, como uma instituição *perfectível*, ampliada a partir do progressivo movimento de inserção do pluralismo no jogo político, isto é, da extensão do direito de participação e da competição pública, mediante a liberalização do processo de oposição e a institucionalização de regras claras, públicas e legítimas, que permitam que o perdedor de hoje possa ganhar amanhã. Nesse sentido, longe de constituir-se em debate formalista, a reflexão acerca dos formatos e engrenagens dos sistemas eleitorais é necessária e *profícua* para a democracia, pois quanto maior for a precisão com que tais *máquinas* forem capazes de refletir o pluralismo existente na sociedade no poder político (assentos parlamentares), maiores serão as condições materiais da participação popular na formação do poder e, logo, mais democrático será o governo.

Como foi evidenciado neste trabalho, o sistema eleitoral proporcional brasileiro é o resultado de um exercício de engenharia institucional exótico, fruto da combinação de elementos por vezes contraditórios entre si. São esses elementos precisamente:

- (a) O método de eleição proporcional pelo voto uninominal em candidato único, que ao personalizar as eleições, produz um ambiente fértil para trocas clientelistas, de atendimento de demandas privadas em troca de votos, ao mesmo tempo em que contribui para o enfraquecimento das identidades partidárias às vistas do eleitor. Ainda, o sistema não é “sincero”: este crê votar no seu candidato, mas a máquina lê de forma diversa, de modo que seu voto pode ao final ser destinado a qualquer outro candidato, inclusive, de outro partido, caso o partido do candidato tenha estabelecido coligações;
- (b) A magnitude das circunscrições, que apesar de ser, em média, elevada, o que favorece a proporcionalidade, ao estabelecer o piso de 8 e o teto de 70 deputados por circunscrição para a Câmara dos Deputados, produz a sub-representação dos estados mais populosos e a superrepresentação dos menos populosos;
- (c) A fórmula de conversão de cadeiras em assentos adotada, a fórmula d’Hondt modificada, que de per si exerce efeitos concentratórios, favorecendo os maiores partidos, é ainda mais deturpada ao ser o cociente eleitoral alçado à condição de cláusula de barreira, excluindo os partidos que não lograrem alcançá-lo da disputa por representação;

(d) Ainda, os cocientes eleitorais, sendo calculados por circunscrição, e não nacionalmente, produzem uma multiplicidade de cocientes eleitorais: nos colégios eleitorais de maior magnitude (que elegem 70 deputados) tornam-se irrelevantes, enquanto que naqueles de baixa magnitude (que elegem 8 deputados) tornam-se acentuados de modo a impedir a representação dos menores partidos; e, por fim,

(e) A faculdade amplamente utilizada de os partidos estabelecerem coligações – uniões transitórias de partidos, mas que vem a se sobrepor inteiramente a eles – produz efeitos contraditórios. Por um lado, elas são responsáveis por anular e subverter o quadro partidário, e, como o cociente é calculado pela coligação, independentemente da influência da cada um dos partidos, distorcem a proporcionalidade entre a distribuição de preferências e de assentos entre os partidos coligados. Por outro, a coligação é uma ferramenta essencial para a democracia brasileira, uma vez que contribui para incrementar a proporcionalidade do jogo, atenuando os efeitos majoritários produzidos pelos outros elementos, e assim possibilitando que as minorias, pela união de esforços e votos, possam obter representação no cenário político.

Com efeito, a *máquina* de tradução de votos em assentos parlamentares resultante da interação dessas engrenagens produz efeitos contraditórios entre si, alguns atuando em favor da desproporcionalidade, criando entraves à representação plena da cidadania, outros contribuindo para anular, em certa medida, aqueles efeitos perversos, abrindo novas brechas para a participação popular (ainda que não sem adicionar nova dose de contradições). Mas, ao final, criou-se um aparelho de freios e contrapesos que, ainda que *aos trancos e barrancos*, possibilitou ao sistema eleitoral cumprir sua função em uma democracia: permitir a representação do pluralismo societal no parlamento, oferecendo condições materiais para a maior participação e competição políticas, nos termos propostos por Dahl.

A despeito das distorções contidas no sistema eleitoral brasileiro, a partir da Constituição de 1988 o sistema eleitoral brasileiro foi fundado sobre bases inegavelmente mais democráticas. *A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos, entre outros, o pluralismo político. Todo o poder emana do povo, que o exerce indiretamente por meio de representantes eleitos. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual*

para todos. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional. Ainda, as premonições de instabilidade em razão da adoção do sistema proporcional e do pluripartidarismo não se realizaram. Iniciou-se um processo relativamente estável de consolidação democrática, a partir da produção de um pacto político apto a impedir democracia sem povo, ou melhor, sem multidão, já que a nenhum grupo no parlamento é dado hoje controlar o poder.

Tal compreensão dos efeitos resultantes do sistema eleitoral e partidário adotado a partir da Constituição de 1988 é de vital importância. O sistema é, sim, imperfeito, mas deve-se ter cautela quando da proposição e análise de projetos de reforma, sobretudo quanto aos efeitos que dele se pretendem extrair. É que, por um lado, a alteração de apenas um de seus elementos pode alterar substancialmente a natureza do sistema adotado. Por outro, o Brasil ainda não se livrou de suas raízes oligárquicas e autoritárias, de modo que por traz de argumentos supostamente moralistas e moralizantes e de promessas de estabilidade, muitas vezes se esconde a vontade de subversão das regras do jogo democrático, tolhendo a competição.

É preciso lembrar que a desafiar a democracia declarada na Constituição está a manutenção da velha ordem oligárquica e suas forças de conservação. O homem cordial, a casa-grande e a senzala, a grande propriedade rural, instituições historicamente herdadas, persistem, e são causa da manutenção da profunda desigualdade social, do patrimonialismo, a misturar os limites entre o público e o privado, e do clientelismo patronal, de captura pelas oligarquias regionais das relações de cidadania, a transmutar os processos de concessão de direitos em relações de favor.¹⁵²

Nesse sentido, as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal Eleitoral impondo a perda de mandato parlamentar em razão da

¹⁵² Confira-se, a respeito, a trilogia do pensamento brasileiro: Sérgio Buarque de Holanda, com *Raízes do Brasil*; Gilberto Freyre, com *Casa Grande & Senzala*; e Caio Prado Jr., com *formação do Brasil Contemporâneo*.

infidelidade partidária, manifestam a vontade de interferência oligárquica nas regras do jogo, que a pretexto de proteger o povo, retira dele o poder de decisão sobre seus rumos, retira dele a própria soberania. Não se pode imaginar que democracia será consolidada de cima, por um poder que queira ocupar o espaço de política que não se destina a ele.

Afinal, o mandato pertence ao povo, à multidão de indivíduos que devem compor e competir para a formação do poder, que deve ser parte ativa no processo de construção de seus direitos, e não mero expectador. *Esta é minha apologia democrática.*¹⁵³

¹⁵³ Wanderley Guilherme Santos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rocco: Rio de Janeiro, 1998. p. 192.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados* – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.

ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 428p.

BASTOS, Erico Araújo. *O oráculo do poder constituinte: reminiscências do poder moderador na atuação do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro. 2010. 234p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento Direito.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Sistema de Informações do Congresso Nacional. Anteprojeto, Projetos e Emendas.

_____. Assembleia Constituinte. *Anais da Assembléia Constituinte de 1987/1988*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais>>. Acesso em 30 abr. 2011.

DAHL, Robert. A.; LIMONGI, Fernando. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997. 234p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26^a ed.. São Paulo: Saraiva, 2007. 312p.

DINIZ, Eli (coord.) *Regimes Eleitorais e Sistemas Partidário*. Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Caderno de Conjuntura n. 43, Agosto de 1991. 47p.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. 465p.

FERNANDEZ, Fernando Francisco Afonso. *Fidelidade partidária no Brasil: análise sob a óptica da política jurídica*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. 177p.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3^a ed.. São Paulo: Editora Alfa-Omega. 123p.

FRANCO, Rolando. *Los sistemas electorales y su impacto politico*. 1ª ed.. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987. 104p.

FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, Centro de Estudos. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. 158 p.

GUIMARAENS, Francisco de. “O judiciário brasileiro e a fidelidade partidária :retorno à Emenda nº 1/69?” Disponível em <<http://cedes.iuperj.br/PDF/07outubro/fidelidadepartidaria.pdf>>. Acesso em 01 jan. 2011.

_____. “Judicialização da política”. Mimeo.

KOTSCHO, Ricardo. *Explode um novo Brasil: Diário da Campanha das Diretas*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe. *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010. 383p.

KRAUSE, Silvana; SCHIMITT, Rogério (orgs.) *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2005. 143p.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. As identidades partidárias, a crise política atual, e o que a democracia tem com isso. *Desigualdade & Diversidade*: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio. Rio de Janeiro, n. 1, p. 71-82, jul./dez.2007.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (orgs.): *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, pp. 354-398, Stanford, Stanford University Press, 1995.

MARCHETTI, Vitor. *Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. São Paulo. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

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

MILL, John Stuart. EBRARY, INC. *Considerations on representative government*. London: Electric Book Co., c2001. 334 p. Disponível em <<http://site.ebrary.com/lib/ebraryanddbd/Doc?id=2001596>> Acesso em 30 abr. 2011.

MUKAI, Toshio. *Sistemas Eleitorais no Brasil*. Brasília: PRND, 1985. 39p.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de abr. 2011.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. 111p.

_____. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 118 p.

PELEGRINO, Hélio. *A burrice do demônio*. Rio de Janeiro: Rocco, 1988. 220p.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: Ed. PUC-Rio, 2008. xvi, 334 p.

QUINTANA, Mario. *Caderno H*. 2ª ed.. 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2010. 413 pp.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994. 86p.

_____. *Arrogância, usurpação e tirania do Supremo*, 2007.

_____. *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, 192p.

_____. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____. *Razões da desordem*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. 148p.

SARTORI, Giovanni. Representational Systems In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. vol. 13. New York: MacMillan/Free Press, 1968. p. 470-475.

_____. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? In: B. Grofman and A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon, 1986.

SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Tradução do original inglês *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 512p.

SHIRADO, Nayana. *A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade Partidária*. Revista Paraná eleitoral n. 67 (jan. 2008).

SOBRINHO, Barbosa Lima (rel.). *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: FGV, 1956. 110p.

SOUSA, Vivaldo Reinaldo de. *As coligações partidárias: período 1986-94 versus 1954-62*. Brasília: Plenarium, 2006. 143 p. (Parlamento em teses; 3)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIn nº 1.114-DF. Julgamento em: 31 out. 1994. Rel.Min. Ilmar Galvão. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346830>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

_____. ADIn nº 1.351. Julgamento em: 07 dez. 2006. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=414316>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

_____. MS nº 20.927. Julgamento em: 11 out. 1989. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85369>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

_____. MS nº 26.602-3/DF. Julgamento em: 04 out. 2010. Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

_____. MS nº 26.603-1/DF. Julgamento em: 04 out. 2010. Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

_____. MS nº 26.604-0/DF. Julgamento em: 04 out. 2010. Rel. Carmem Lúcia. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

TAVARES, Jose Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições e práticas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 396 p.

_____. *O Sistema partidário na consolidação da democracia brasileira: seminário realizado em 22 e 23 de outubro de 2001, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. 398 p.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na América*. Trad. Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Código eleitoral anotado e legislação complementar. Brasília: TSE/SGI, 2006.

_____. Resolução nº 22.526, de 27 de março de 2007;

_____. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Relator: ministro Cezar Peluso.

_____. Voto do ministro Relator: Carlos Ayres Britto. Consulta 1.407/DF, de 16 de outubro de 2007.

VIEIRA. Supremocracia. In: *Revista de Direito GV*. São Paulo. n. 8. p. 441-464. jul.-dez. 2008.