

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**Departamento de Ciência Política**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**RICARDO TEIXEIRA DA SILVA**

Impactos da Reforma Política Promovida pelo Poder Judiciário: um estudo  
sobre a efetividade das mudanças operadas nas regras políticas e eleitorais

Versão corrigida

SÃO PAULO  
2019

RICARDO TEIXEIRA DA SILVA

**Impactos da Reforma Política Promovida pelo Poder Judiciário: um estudo sobre a efetividade das mudanças operadas nas regras políticas e eleitorais**

Versão original

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes

SÃO PAULO  
2019

Silva, Ricardo Teixeira da. **Impactos da Reforma Política Promovida pelo Poder Judiciário: um estudo sobre a efetividade das mudanças operadas nas regras políticas e eleitorais.** Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S586i Silva, Ricardo Teixeira da  
Impactos da Reforma Política Promovida pelo Poder  
Judiciário: um estudo sobre a efetividade das  
mudanças operadas nas regras políticas e eleitorais /  
Ricardo Teixeira da Silva ; orientador Rogério  
Bastos Arantes. - São Paulo, 2019.  
135 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São  
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de  
concentração: Ciência Política.

1. Poder Judiciário. 2. Reforma política. 3.  
Número de vereadores. 4. Fidelidade partidária. 5.  
Diálogo constitucional. I. Arantes, Rogério Bastos,  
orient. II. Título.

## ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

### Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Ricardo Teixeira da Silva\_\_\_\_\_

Data da defesa: \_\_\_04/\_\_\_02/2020

Nome do Prof. (a) orientador (a): Rogério Bastos Arantes

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 30 / 04 / 2020



\_\_\_\_\_  
(Assinatura do (a) orientador (a))

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram para a conclusão deste trabalho e para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

Aos meus pais, Ana e Juracy, que pouco puderam estudar, mas sempre souberam dar muito valor à educação dos filhos. Por todas as condições de que pude usufruir e por todo o apoio recebido, do início dos meus estudos até aqui, sou muito grato.

Ao meu orientador, Professor Rogério Bastos Arantes, presente e atento durante toda a orientação, desde a reformulação do projeto apresentado ao departamento até a última revisão da dissertação. Agradeço por ter compartilhado comigo todo o tempo necessário para fazer aflorar a maior parte dos méritos deste trabalho. Sempre cuidadoso e metucioso nas leituras e preciso nas indicações e conselhos. Agradeço por toda a ajuda e apoio, especialmente no momento crítico da reta final. E agradeço muito pelo exemplo. Em meu propósito de me tornar professor, o Rogério sempre será minha maior referência.

Aos professores Fernando Limongi, Wagner Pralon Mancuso, Marta Arretche, Elizabeth Balbachevsky, Elival da Silva Ramos e Maria Paula Dallari Bucci, pela bagagem transmitida em suas disciplinas. E aos membros da banca de qualificação, professores Glauco Peres da Silva e Paolo Ricci, pelas críticas e comentários que me ajudaram a redirecionar pontos da pesquisa.

Aos integrantes do JUDE, com quem infelizmente convivi menos do que gostaria, mas que nas poucas reuniões de que pude participar me ajudaram encarar o Judiciário com um novo olhar.

Aos funcionários do DCP e especialmente ao Vasne, sempre pronto e solícito para me atender, tirar dúvidas, resolver problemas e operar alguns milagres.

Aos funcionários da Secretaria do Tesouro Nacional, rápidos nas orientações para a localização dos dados solicitados e prestativos para tirar minhas dúvidas sobre classificações de receitas e despesas orçamentárias.

Aos amigos Rafael Neubern Demarchi Costa e Alexandre Henrique Cardoso, que em conversas despreziosas me ajudaram a compreender um pouco melhor as finanças públicas municipais.

À Universidade de São Paulo, que me deu tanto sem cobrar absolutamente nada. Na USP adquiri minha profissão, minha bagagem intelectual, conheci minha esposa e alguns dos meus melhores amigos. A USP começou a transformar a minha vida em 2001, e assim continua.

Ao Miguel e à Cecília, por me estimularem a ser uma pessoa melhor todos os dias.

E à minha esposa Thais, por dividir comigo todas as angústias e alegrias do cotidiano. Pelo companheirismo e apoio nos momentos mais difíceis. Por fazer parte dos meus sonhos e por sempre acreditar em mim, muitas vezes mais do que eu mesmo. Por me trazer a certeza de que juntos nós somos e podemos muito mais. E por todas as outras coisas, todas.

## RESUMO

O presente trabalho objetiva avaliar alguns dos impactos produzidos pelas reformas políticas realizadas pelo Poder Judiciário e, assim, verificar até que ponto as mudanças implementadas pelos juízes obtiveram êxito no mundo real. A ausência de causalidade entre as intenções expostas pelos juízes e os resultados concretos produzidos foi tomada como principal hipótese de pesquisa.

A literatura tradicional pressupõe que reformas no sistema político e eleitoral são de difícil implementação, pois os grupos que chegam ao poder não possuem grandes incentivos para alterar as regras do jogo, apesar das sugestões de especialistas e pressões oriundas da sociedade. No caso brasileiro, essa força inercial contrária às reformas políticas e eleitorais foi rompida pelo Poder Judiciário, o que se deve em grande parte ao desenho institucional que tornou o STF e o TSE permeáveis à argumentação política.

Os resultados encontrados aqui corroboram a hipótese de que os juízes não conseguiram alcançar as mudanças que almejavam. No capítulo quatro, que aborda o tema da fixação do número de vereadores, são apresentadas evidências de que os gastos do Poder Legislativo municipal não foram reduzidos como se almejava, isto porque eles não sofrem interferência relevante com a oscilação do número de parlamentares. No capítulo cinco, que trata da fidelidade partidária, são apresentadas evidências de que a mudança introduzida não foi capaz de conter as migrações e, ainda, pode ter estimulado o aumento da fragmentação partidária no Congresso Nacional.

Todavia, as respostas oferecidas pelo Poder Legislativo, por meio de nova legislação destinada a superar as decisões judiciais, mostraram-se atentas aos argumentos expostos pelos ministros e aos impactos concretos produzidos pelas reformas introduzidas pelo Poder Judiciário. Essa evidência sugere que a efetividade das reformas políticas e eleitorais iniciadas pelo Poder Judiciário depende, em grande medida, do diálogo constitucional com o Poder Legislativo. Este, em função do ônus deliberativo imposto pela decisão judicial, buscou contemplar nas novas leis, ao menos em parte, a argumentação dos juízes, geralmente em sintonia com o debate público.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Reforma política. Número de vereadores. Fidelidade partidária. Diálogo constitucional.



## ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate some of the impacts brought by the political reforms performed by the Judiciary Branch and, thus, verify to which extent the changes implemented by the judges were successful in the real world. The absence of causality between the intents exposed by the judges and the concremented outcomes produced therefrom was taken as the main research hypothesis.

The traditional literature assumes that implementing political and election system reforms are difficult, since the groups getting into power do not have great incentive to change of the rules of the game, despite the suggestions made by experts and pressure imposed by the society. As for Brazil, such fictitious force against the political and electoral reforms was broken by the Judiciary Branch, which is mostly due to the institutional design that rendered STF (Supreme Federal Court) and TSE (Superior Electoral Court) permeable to the political arguments.

The outcomes found herein ratify the hypothesis that judges were not able to implement the intended changes. In chapter four, which addresses the topic on the setting of the number of city councilors, evidences are presented to support that the expenditures by the City Legislative Branch do not have any relevant interference with the oscillation of the number of councilors. In chapter five, which addresses the party loyalty, evidences are presented to support that the implemented change was not able to contain the migrations and, also, it may have encouraged the political fragmentation in the Brazilian Congress.

Nevertheless, the answers provided by the Legislative Branch, through the new laws intended to overcome the judicial decisions, were shown to be aware of the arguments made by the judges and the concrete impacts produced by the reforms introduced by the Judicial Branch. Such evidence suggests that the effectiveness of the political and electoral reforms instituted by the Judiciary Branch mostly depends on the constitutional dialog with the Legislative Branch. The latter, in virtue of the deliberative burden imposed by the judicial decision, sought to encompass in the new laws, at least most of it, the arguments made by the judges, usually in line with the public debate.

Keywords: Judiciary Branch. Political reform. City councilors. Party loyalty. Constitutional dialogue.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Abrangência e profundidade das reformas (1989-2015).....	7
Tabela 2- Correspondência entre o a população e o número de vereadores na Constituição do Estado de Goiás.....	47
Tabela 3 - Correspondência entre a população e o número de vereadores conforme interpretação da CF pela PGR na ADI 692-GO .....	48
Tabela 4 - Número de vereadores de acordo com o RE 197.917 e Resolução TSE.....	55
Tabela 5 - Redução do número de vereadores por estado da federação .....	57
Tabela 6 - Distribuição dos municípios que compõem a base de dados por estado e região .....	63
Tabela 7 - distribuição dos municípios que compõem a base de dados por intervalo de população.....	63
Tabela 8 - Evolução da soma das despesas das câmaras municipais que compõem a base de dados.....	64
Tabela 9 - Distribuição dos municípios de acordo com a correlação entre a variação das receitas orçamentárias municipais e das despesas do Poder Legislativo .....	66
Tabela 10 - Distribuição dos municípios de acordo com a correlação entre a variação do número de vereadores e das despesas do Poder Legislativo .....	67
Tabela 11 - Migrações partidárias ano a ano na legislatura 2003-2006.....	96
Tabela 12 - Migrações partidárias ano a ano na legislatura 2007-2010.....	98
Tabela 13 - Migrações partidárias ano a ano a partir na legislatura 2011-2014.....	100
Tabela 14 - Migrações Partidárias ano a ano na legislatura 2015 - 2018 .....	104
Tabela 15 - Migrações partidárias por biênio nas legislaturas 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2018 .....	109

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de partidos políticos disputando as eleições presidenciais e regionais de 1994 a 2006.....	14
Gráfico 2 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2003-2006.....	97
Gráfico 3 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2007 - 2010.....	99
Gráfico 4 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2011 - 2014.....	100
Gráfico 5 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2015-2018.....	104
Gráfico 6 - Migrações partidárias mês a mês, legislaturas 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2018 .....	107

## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação direta de inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

EC – Emenda Constitucional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

ICMS – Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

IPTU – Imposto predial e territorial urbano

IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores

IR – Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza

ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

ITBI – Imposto sobre transmissão de bens imóveis

ITR – Imposto sobre a propriedade territorial rural

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MS – Mandado de segurança

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

PDT – Partido Democrata Trabalhista

PDS – Partido Democrático Social

PEC – Proposta de emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PGR – Procuradoria Geral da República

PMB - Partido da Mulher Brasileira

PP – Partido Progressista

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PT – Partido dos Trabalhadores

RE – Recurso Extraordinário

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO. REFORMA POLÍTICA E PODER JUDICIÁRIO: MOTIVAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS.....	1
2. ESTRATÉGIA DE PESQUISA E SELEÇÃO DE CASOS .....	6
2.1. Dois tipos de análise empírica e seleção de casos.....	6
2.2. Breve descrição e seleção dos casos .....	8
2.2.1. A fixação do número de vereadores .....	8
2.2.2. Fidelidade Partidária .....	10
2.2.3. Verticalização das coligações eleitorais.....	11
2.2.4. Cláusula de desempenho .....	14
2.2.5. Financiamento empresarial de campanhas eleitorais.....	16
2.3. Análise dos acórdãos .....	18
2.4. O consequentialismo judicial e a reforma política .....	19
3. REGRAS ELEITORAIS E POLÍTICAS E A QUESTÃO DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	22
3.1. Força inercial contrária às reformas eleitorais e políticas. ....	24
3.2. A panaceia da reforma política no Brasil e a sua chegada ao Poder Judiciário	27
3.3. A reforma política na literatura especializada .....	32
3.3.1. O primeiro momento: a percepção sobre a necessidade de reformas decorrente de defeitos institucionais geradores de instabilidade política .....	32
3.3.2. Segundo momento: representatividade, responsividade e accountability. ....	33
3.3.3. Reforma política no Congresso Nacional .....	37
3.3.4. Reforma política no Poder Judiciário .....	39
4. O CASO DA FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES .....	42
4.1. Interpretação originária do artigo 29, VI da Constituição de 1988 e precedentes ao Recurso Extraordinário (RE) 197.917 .....	42
4.2. Antecedentes do STF ao RE 197.917.....	44
4.2.1. Cautelares proferidas na ADI 204/MS e na ADI 692-4 Goiás – Competência exclusiva da Constituição Federal para fixar o número de vereadores.....	44
4.2.2. Cautelar na ADI 1038/TO e Reclamação 488/TO.....	46

4.2.3.	Proponentes das ações e a fundamentação dos julgados .....	47
4.3.	RE 197.917: fundamentação e importância dos argumentos consequencialistas .....	49
4.4.	Os Efeitos jurídicos do RE 197.917 e as Resoluções 21.702/2004 e 21.803/2004 TSE.....	53
4.5.	Sobre a redução do número de vereadores em 2004.....	56
4.6.	Limitações normativas das despesas do Poder Legislativo municipal.....	59
4.7.	Evolução das despesas do Poder Legislativo municipal e possíveis efeitos das medidas legislativas e judiciais .....	61
4.8.	Emenda Constitucional nº 58/2009: reação do Legislativo .....	68
4.9.	Os julgados mais recentes do STF sobre a fixação do número de vereadores	71
4.10.	O diálogo constitucional sobre o número de vereadores nas câmaras municipais .....	74
4.11.	Considerações finais.....	76
5.	O CASO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	79
5.1.	As migrações partidárias na Câmara dos Deputados e suas motivações.....	79
5.2.	Interpretação originária sobre a fidelidade partidária e Consulta 9.948 TSE e precedentes do STF .....	80
5.3.	O ponto de inflexão: Resolução nº 22.526/2007 e Consulta nº 1.398/2007 .	85
5.4.	MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604 – argumentos consequencialistas .....	87
5.5.	As Resoluções TSE 22.610/2007.....	92
5.6.	O julgamento conjunto das ADIs 3.999 e 4.086.....	93
5.7.	Migrações na Câmara dos Deputados nas legislaturas 2003-2006, 2007-2010, 2010-2014 e 2014-2018.....	95
5.7.1.	A Legislatura 2003-2006: migrações atentas ao prazo legal de filiação partidária para a disputa de novas eleições .....	95
5.7.2.	Migrações na legislatura 2007-2010: redução do volume e manutenção da mesma lógica .....	98

5.7.3.	A legislatura 2011-2014: novo crescimento de volume sob a mesma lógica – os parlamentares passam a explorar as exceções contidas na regra. ....	100
5.7.4.	A legislatura 2015-2018: a minirreforma eleitoral e um novo padrão para novas regras .....	103
5.8.	A efetividade da Resolução nº 22.610/2007 e a reação do Poder Legislativo	106
5.9.	Considerações finais.....	111
6.	CONCLUSÕES .....	112



## 1. INTRODUÇÃO. REFORMA POLÍTICA E PODER JUDICIÁRIO: MOTIVAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS.

O objetivo principal desta dissertação é analisar alguns dos impactos produzidos pelas reformas políticas realizadas pelo Poder Judiciário e verificar até que ponto elas obtiveram ou não o êxito esperado por aqueles que tomaram as decisões, isto é, os juízes.

Para verificar até que ponto os juízes foram ou não bem-sucedidos na consecução de seus propósitos, adota-se como ponto de partida as intenções expostas na própria fundamentação dos votos dos julgadores. Em seguida, adota-se o critério de que as mudanças efetivas e bem-sucedidas foram aquelas que alcançaram os resultados previstos na fundamentação dos acórdãos, independentemente de outros juízos de valor que se possa fazer de tais resultados. Em contraposição, considera-se que as reformas malsucedidas foram justamente aquelas nas quais os resultados vislumbrados pelos juízes não se materializaram no mundo real.

Assim, a linha central da pesquisa está estabelecida sobre a relação de causalidade entre as motivações que levaram o Poder Judiciário a alterar regras eleitorais e as consequências dessas alterações. Pretende-se, com tal investigação, problematizar a intervenção judicial das regras do jogo político, suas potencialidades e limites.

O número de estudos no campo da ciência política sobre o Poder Judiciário e sobre o Supremo Tribunal Federal (STF) em particular cresceu muito nas últimas décadas, sendo desenvolvidas diversas agendas de pesquisa relacionadas à judicialização de políticas públicas, à atuação de instituições específicas (Ministério Público, Defensoria Pública etc) e, especialmente, ao processo decisório no STF e o comportamento de seus ministros.

O tema da reforma política, por sua vez, tem sido uma constante nas publicações especializadas, em artigos e notícias veiculados pela imprensa e no debate público em geral. Além disso, desde a promulgação da Constituição de 1988, foram apresentadas muitas propostas de alterações do sistema político e das regras eleitorais no Congresso Nacional.

Disto decorre que as mudanças nas regras políticas que vêm sendo paulatinamente implementadas pelo Poder Judiciário podem ser analisadas ao menos por dois caminhos, um calcado na judicialização e o outro mais focado na própria regra alterada.

A proposta de trabalho levada à cabo nesta dissertação foi construída com a intenção de, em alguma medida, promover um entrelaçamento desses dois enfoques. Isto é, compreender o que se passa pela cabeça dos juízes quando decidem e, concomitantemente, avaliar o grau de efetividade que a mudança de regra implementada teve na prática.

Para tanto, a dissertação traz observações teóricas sobre os temas da judicialização de regras eleitorais e da reforma política, as quais estão concentradas no capítulo três. Em seguida, são expostos os resultados da análise empírica de decisões judiciais e dos impactos por elas acarretados, nos capítulos quatro e cinco.

As observações teóricas referidas acima abordam os seguintes aspectos: (i) a importância das regras que compõem os sistemas eleitorais; (ii) as motivações dos atores políticos para empreender ou não alterações; (iii) a forma como o tema da reforma política vem sendo abordado no meio acadêmico e no Congresso Nacional; e (iv) como os enfoques existentes puderam influenciar as reformas levadas a efeito pelo Poder Judiciário.

É corrente o entendimento de que as regras que compõem os sistemas eleitorais devem proporcionar eleições justas, mas nesse aspecto as regras adotadas no sistema eleitoral brasileiro parecem estar cumprindo sua função básica. No entanto, regras justas não são necessariamente neutras e determinados competidores podem ser beneficiados ou prejudicados por tal ou qual regra. Assim, é próprio da competição política que a disputa se expanda do jogo em si para abarcar também as próprias regras do jogo. Se ao lado de competidores insatisfeitos outras instituições e mesmo a opinião pública se juntarem na pressão por mudanças, tais regras podem ser objeto de constante crítica e tentativas de alteração, o que em si não é suficiente para que de fato ocorram.

No geral, os partidos e grupos que ocupam o poder após terem vencido as eleições anteriores não possuem bons motivos para alterar as regras vigentes, e isso explica em grande medida a dificuldade de avanço das agendas reformistas no Congresso Nacional, apesar dos apelos da opinião pública e sugestões da literatura especializada.

A primeira parte do trabalho tem o objetivo de descrever esse contexto de forma mais satisfatória e, em seguida, explicar de que forma o clamor da opinião pública e as propostas oriundas do meio acadêmico, que não tinham êxito no Congresso Nacional, chegaram ao Poder Judiciário.

Os capítulos propriamente empíricos, o quatro e o cinco, foram estruturados em duas partes cada. A parte inicial dos capítulos é dedicada à análise dos principais acórdãos

do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre alterações nas regras eleitorais de acordo com os temas selecionados. O objetivo é identificar as pretensões explicitadas em cada alteração normativa, sendo a análise focada nos argumentos consequencialistas, isto é, aqueles por meio dos quais os juízes informam estarem adotando um determinado posicionamento com o objetivo de produzir efeitos sobre o mundo real. Em outras palavras, privilegia-se a análise dos argumentos indicativos de que a decisão é tomada com base nas consequências que pretende produzir e não apenas na dogmática jurídica. Por exemplo, uma decisão sobre o sistema de pagamentos dos precatórios geralmente não leva em conta apenas princípios jurídicos como o direito adquirido e efetividade da jurisdição, ponderando também o impacto gerado sobre as finanças públicas. Nesse exemplo, os juízes tendem a expressar preocupação sobre a disponibilidade de recursos dos entes federativos. Nos casos analisados nessa dissertação, os juízes se preocuparam em justificar como as decisões que estavam sendo tomadas iriam, teoricamente, melhorar o sistema político.

É importante lembrar, também, que assim como em outros tantos casos relevantes, aqueles envolvendo alteração de regras e políticas eleitorais pelo Poder Judiciário têm sido marcados por uma interação intensa entre o STF e o Congresso Nacional, com decisões sendo tomadas de lado a lado a fim de se fazer prevalecer como última vontade. Em outras palavras, em algumas ocasiões, os parlamentares já demonstraram que não estão dispostos a simplesmente aceitar as visões da cúpula do Poder Judiciário sobre os temas em debate sobre o sistema político, sendo razoável imaginar que os juízes, quando decidem, não deixam também de levar em consideração o impacto de suas decisões. Este tipo de interação pode tanto levar ao que alguns chamam de "superação legislativa" (quando o Congresso edita norma capaz de superar a decisão do Supremo) como ao "diálogo constitucional" (SILVA, 2009), quando por diferentes caminhos e estratégias os Poderes interagem entre si, reformando decisões ou alterando suas próprias preferências em jogos de antecipação.

Isto posto, justifica-se o esforço em compreender melhor quais são exatamente essas visões expostas pelos juízes e que acarretaram as mudanças de regras. Ora, se o STF leva em conta argumentos políticos para decidir sobre reforma política, é fundamental saber exatamente como eles são colocados e, no caso de uma reação legislativa, se são levados em conta pelo Congresso Nacional quando edita normas para corrigir ou superar a decisão judicial.

Já a parte final dos capítulos quatro e cinco consiste na análise dos impactos gerados pelas mudanças das regras eleitorais no mundo real, na competição política em si, no comportamento dos partidos e atores políticos. Ou seja, está fundada na verificação do desempenho do Poder Judiciário na qualidade de *rule making*. A pergunta de fundo pode ser formulada da seguinte forma: o STF e o TSE foram ou não bem-sucedidos na implementação dos objetivos anunciados por seus ministros quando decidiram alterar regras do jogo político e eleitoral?

Com a mensuração dos impactos, torna-se possível suscitar algumas questões ainda pouco exploradas na literatura, por exemplo: (i) até que ponto os juízes possuem conhecimentos suficientes sobre o funcionamento do sistema político para alterar regras de forma efetiva? (ii) no diálogo constitucional realizado entre Judiciário e Legislativo, os parlamentares estão mesmo engajados em dar a última palavra? Ou, de forma diversa, apenas estão dispostos a reverter aspectos que lhes foram muito prejudiciais, acatando outras alterações?

Em pesquisa preliminar, suscitou-se a hipótese de que a judicialização das regras políticas e eleitorais não teria produzido os resultados esperados pelos juízes e, de fato, essa passou a ser a principal hipótese da pesquisa.

Após a seleção dos casos, o estudo empírico se concentrou em dois episódios. No primeiro, o STF fixou o número de vereadores em todos os municípios do país, alterando a regra segundo a qual as câmaras municipais possuíam certa autonomia para determinar o respectivo número de parlamentares. O principal argumento utilizado foi o de que era necessário conter os gastos públicos e daí a decisão de reduzir, de alguma forma, o tamanho das câmaras municipais.

Porém, o argumento não pareceu congruente com o objetivo. Como os limites legais de gastos das câmaras municipais variam em função das receitas municipais e não do número de vereadores, por força da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificaremos neste trabalho como a oscilação do número de vereadores se mostrou inócua sobre as despesas das casas do Poder Legislativo, cujas mesas diretoras simplesmente redirecionaram os recursos economizados com a diminuição das cadeiras.

No segundo caso selecionado, o TSE criou, por meio da Resolução nº 22.610/2007, a hipótese de perda de mandato parlamentar decorrente da infidelidade partidária. Porém, a referida resolução previa quatro exceções à aplicação da nova regra, a saber: (i) incorporação ou fusão de partido; (ii) criação de novo partido; (iii) mudança

substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e (iv) grave discriminação pessoal.

Apesar do surgimento da regra proibitiva em 2007, os veículos de comunicação continuaram a noticiar trocas de partido entre os parlamentares, o que, inclusive, foi intensificado pela criação de novas legendas. A impressão é a de que a infidelidade partidária não foi de fato contida e, ainda, a de que a Resolução TSE nº 22.610/2007, somada ao julgamento das ADIs 1351 e 1354, em 2006, não foram capazes de reduzir a fragmentação partidária.<sup>1</sup>

Ambos os casos serão expostos com maiores detalhes adiante. No momento, é importante dizer que os dados colhidos sugerem que de fato os juízes que alteraram regras do sistema político não possuíam uma noção muito precisa de todas as consequências práticas das decisões, bem como das possíveis reações do Poder Legislativo.

Por outro lado, também veremos como as mencionadas reações legislativas se mostraram atentas aos impactos concretos das mudanças e à argumentação dos ministros, que, por sua vez, coincide em boa medida com a argumentação existente no debate público.

Isto posto, pretende-se também apresentar evidências de que a interação entre os Poderes Judiciário e Legislativo no tema da reforma política pode estar baseada em um diálogo no qual nenhum dos poderes exerce a pretensão de dar a última palavra, estando o Poder Legislativo disposto a acatar as mudanças oriundas do Judiciário quando elas estão em linha com a opinião pública e contanto que não acarretem grandes prejuízos políticos. Mas mesmo que tais prejuízos venham a ser impostos pelo Judiciário, eles ainda podem ser mitigados pelo Legislativo, recorrendo-se a novas alterações.

---

<sup>1</sup> Em um momento informal antes do início de uma sessão, o Ministro Gilmar Mendes teria afirmado que fizeram “uma grande bobagem”, sugerindo que o STF seria ao menos corresponsável pela intensa fragmentação partidária que se seguiu às duas decisões (RECONDO e WEBER, 2019).

## 2. ESTRATÉGIA DE PESQUISA E SELEÇÃO DE CASOS

### 2.1. Dois tipos de análise empírica e seleção de casos

Conforme apresentado na introdução, a pesquisa empírica envolveu dois grandes conjuntos de ações. O primeiro é composto pela análise dos acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do STF sobre as decisões selecionadas dentre aquelas que alteraram regras políticas e eleitorais. O segundo consiste na análise de dados com a intenção de verificar, no mundo real, a efetividade das reformas.

Sobre o primeiro bloco, importa dizer que se levou em conta, para efeito de seleção de casos, os acórdãos nos quais o TSE e o STF produziram mudanças profundas e abrangentes nas regras eleitorais. Trabalhou-se inicialmente também com temas nos quais o Poder Judiciário não levou a efeito mudanças por ele engendradas, mas interferiu nas regras eleitorais impedindo a concretização de mudanças legalmente promovidas pelo Poder Legislativo.

Originariamente pretendia-se realizar uma seleção com parâmetros totalmente objetivos para identificar as decisões mais importantes do TSE e STF. Porém, esse caminho não se mostrou promissor, já que o estabelecimento de um critério apto a identificar quais decisões eram ou não relevantes por si só implicaria análise prévia de um elevado número de casos.

Observou-se, ademais, que a literatura já formulou um critério segundo o qual as reformas políticas podem ser classificadas de acordo com a abrangência e a profundidade. Quanto à abrangência, podem ser amplas ou pontuais e quanto à profundidade podem ser profundas ou superficiais (RENNÓ, 2007). Sobre a distinção, esclarece Marchetti (2015) que a abrangência diz respeito à quantidade de componentes institucionais que são afetados e a profundidade diz respeito ao quanto cada um desses subsistemas é afetado. Por tais critérios, as principais reformas introduzidas no sistema político entre 1989 e 2015 são demonstradas na Tabela 1.

**Tabela 1- Abrangência e profundidade das reformas (1989-2015)**

<u>Abrangência</u>	<u>Profundidade</u>	
	Profunda	Superficial
Ampla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verticalização das coligações eleitorais</li> <li>• Cláusula de desempenho.</li> <li>• Regras de financiamento de campanha.</li> <li>• Ficha Limpa.</li> </ul>	
Pontual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reeleição para os cargos do Executivo.</li> <li>• Número de vagas das câmaras municipais.</li> <li>• Fidelidade partidária.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de nomeações por partido político ou coligação.</li> <li>• Fim da candidatura nata.</li> <li>• Distribuição do fundo partidário.</li> </ul>

Fonte: Marchetti (2013).

Em face dos critérios expostos, optou-se por excluir as reformas superficiais, mantendo-se apenas as profundas. Nesse caso, tanto as pontuais quanto as amplas.

Em seguida, realizou-se ainda um segundo filtro por meio do qual foi possível verificar os casos em que a utilização de argumentos consequencialistas pelos ministros foi relevante.

A delimitação realizada da forma como descrito reduziu, preliminarmente, o universo de análise aos seguintes casos: (i) redução do número de vereadores (RE 197.917 STF); (ii) verticalização das coligações eleitorais (Consulta 715/2002 TSE, ADI 2626-7, STF, ADI 3685 STF); (iii) fidelidade partidária (Consulta 1398 TSE; MS 26.602 STF; MS 26.603 STF; MS 26.604 STF, ADI 3.999 STF); (iv) cláusula de desempenho (ADI 958 STF, ADI 1351 STF e 1354 STF); (v) financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

Por fim, por meio de um exame prévio de viabilidade da pesquisa empírica relativa aos efeitos das decisões, foi realizada a última delimitação de casos. Isto é, optou-se, a princípio, por trabalhar com os temas cujas decisões apresentam impactos mais evidentes. Evitou-se, assim, as decisões que, embora relevantes, não permitiam que seus impactos fossem facilmente visualizados no mundo real, haja vista a interação com outras variáveis e dificuldade em mensurar separadamente a importância de cada uma delas.

## 2.2. Breve descrição e seleção dos casos

### 2.2.1. A fixação do número de vereadores

A promulgação da Constituição de 1988 foi seguida por um intenso movimento de criação de municípios. Em linhas gerais, pode-se dizer que os municípios passaram a ser considerados entes federativos de terceiro nível, dando origem a um modelo que constitucionalistas brasileiros denominaram “*federalismo sui generis*” (MEIRELLES, 2013). Uma consequência disso reside na maior autonomia administrativa e financeira conferida aos governos locais.

Além disso, a Constituição Federal estabeleceu regras generosas para os municípios do ponto de vista financeiro, pois além das receitas próprias, como o imposto predial e territorial urbano (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e as taxas de fiscalização, destinou a eles tributos transferidos de outros entes. Dessas transferências, a mais relevante é oriunda do fundo de participação dos municípios (FPM), composto por aproximadamente 23,5% da soma da arrecadação de dois impostos federais, o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI), e distribuído equitativamente entre os municípios em função da população.

A combinação entre uma maior autonomia administrativa e financeira e a abundância de recursos aptos a manter em funcionamento uma estrutura administrativa cara, gerou estímulos ao desmembramento dos municípios existentes e consequente criação de novos cargos de prefeito, vereador e diversas modalidades de servidores públicos.

O aumento de gastos passou a chamar a atenção da opinião pública e dos órgãos de controle. Nesse contexto, o Ministério Público do Estado São Paulo (MP-SP), no início da década de 1990, ingressou com uma série de ações civis públicas pleiteando a redução do número de vereadores de municípios pouco populosos que excedessem o padrão constitucional mínimo de 9 parlamentares.

Uma dessas ações, promovida contra a Câmara Municipal de Mira Estrela, município com cerca de dois mil e quinhentos habitantes e 11 vereadores, foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Estado e, em 1995, chegou ao STF por meio do recurso extraordinário nº 197.917/2004. Esse recurso tramitou muito vagorosamente no



Tribunal, até ser julgado em 2004. Na ocasião, o STF reformou o julgamento de segundo grau e vinculou todos os municípios brasileiros ao resultado.

Nessa decisão, o STF entendeu que a Constituição Federal trazia em seu texto uma regra implícita de proporcionalidade que não deixava qualquer margem de escolha às câmaras municipais. Com esse fundamento, confeccionou uma tabela estipulando a correspondência entre o número de cadeiras nos parlamentos locais e o tamanho da população, atribuindo um número predeterminado para todas as faixas entre 9 e 55 vereadores. Assim, os municípios com menos de 47.620 habitantes teriam necessariamente 9 vereadores; aqueles situados entre 47.620 e 95.238 teriam 10, e assim sucessivamente.

Como a quantidade de municípios com número de vereadores considerado excessivo foi muito superior à dos municípios com número considerado exato ou insuficiente, a aplicação da decisão do STF a todas as câmaras municipais resultou em uma sensível redução do número total de representantes com vagas nos parlamentos locais.

Na pesquisa preliminar realizada, considerando os argumentos que embasavam a reforma e a ação concreta do STF, formulou-se a hipótese de que o Tribunal sofria um grau severo de deficiência informacional, já que, cogitou-se, a nova regra sequer poderia reduzir substancialmente as despesas dos legislativos locais.

Como demonstraremos no capítulo 4, a análise da legislação que impõe limitações às despesas do Poder Legislativo sugere que o número de parlamentares não possui relevância para explicar o total de despesas das casas legislativas.

Por outro lado, essas mesmas leis sugerem que a arrecadação tributária dos municípios e o volume de receitas vindas de transferências tributárias obrigatórias oriundas dos estados e da União possuem grande influência sobre as despesas. Em outras palavras, as câmaras municipais gastariam tanto mais quanto maiores fossem os recursos à disposição, independentemente do número de vereadores.

Sendo possível acompanhar uma série histórica da variação do número de vereadores nas câmaras municipais, da variação das despesas de cada uma das câmaras municipais e da variação das receitas dos municípios, entendeu-se que esse caso permitiria o estabelecimento de correlação estatística linear entre as variáveis, proporcionando uma resposta mais confiável sobre a efetividade ou não da mudança de regras introduzida pelo Poder Judiciário.

Além disso, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 58/2009, o Congresso Nacional autorizou nova expansão do número de vereadores e, ao mesmo tempo, redução do teto de despesas do Poder Legislativo. Assim, forneceu uma ótima oportunidade para que se verificasse qual das duas variáveis teria mais relevância para explicar a dinâmica da despesa do Poder Legislativo.

### 2.2.2. Fidelidade Partidária

A falta de disciplina partidária e o baixo nível de institucionalização dos partidos são aspectos muito criticados do sistema político brasileiro (MAINWARING, 2001).

Porém, apesar das críticas oriundas da literatura especializada e dos meios de comunicação, a iniciativa de barrar a possibilidade de desfiliação, por parte de parlamentar, do partido pelo qual foi eleito teve origem na própria classe política.

Como será exposto com mais detalhes adiante, há uma série de incentivos que podem induzir parlamentares a trocarem um partido por outro, como a maximização de chances eleitorais, a possibilidade de acesso a cargos e políticas junto ao Poder Executivo ou, ainda, a posições de destaque nas próprias casas legislativas, como cargos na mesa diretora ou nas lideranças partidárias, por exemplo. A variação de conjunturas políticas tende a tornar tal ou qual partido mais ou menos atrativo de tempos em tempos.

Nesse contexto, partidos que, em determinadas épocas, perderam muitas cadeiras no Congresso Nacional em razão da migração de parlamentares, passaram a recorrer ao Poder Judiciário com o intuito de reaver as vagas perdidas.

Em 2007 o Partido da Frente Liberal (PFL), formulou a Consulta nº 1.398 ao TSE, indagando se o partido político pelo qual o parlamentar foi eleito tinha o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional caso o referido parlamentar se desfiliasse ou ingressasse em uma nova legenda. A consulta foi respondida afirmativamente pelo TSE. Isto é, de acordo com a cúpula da Justiça Eleitoral, a partir de 2007 a infidelidade partidária deveria ser considerada causa de perda de mandato parlamentar. Segundo esse entendimento, o mandato pertencia ao partido.

O entendimento foi confirmado no mesmo ano pelo STF em três julgamentos realizados na mesma sessão: MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604. Após, foi editada a Resolução TSE nº 22.610/2007, regulamentando a matéria.

Por meio dessa resolução, o TSE impôs explicitamente uma regra segundo a qual o parlamentar que se desfiliasse do partido pelo qual foi eleito deveria perder o mandato.

A medida representava um fortíssimo incentivo aos parlamentares para que o período integral da legislatura fosse cumprido na legenda de origem. Porém, foram previstas, conjuntamente, algumas circunstâncias excludentes que afastavam a perda do mandato do parlamentar que se desfiliasse: (i) fusão ou incorporação de partido; (ii) criação de partido novo; (iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (iv) grave discriminação pessoal.

A literatura existente sobre o assunto aponta uma série de possíveis motivações que podem levar um parlamentar a migrar de partido, destacando que nem sempre é fácil identificar as motivações predominantes. Mas via de regra o parlamentar está interessado em obter recursos que favoreçam sua carreira política, tais como a possibilidade de obter legenda para a disputa da eleição para o cargo de prefeito da sua cidade, maior acesso a políticas e recursos do Executivo, ou mesmo a posições relevantes na própria Câmara dos Deputados, como cargos em comissões relevantes, na mesa diretora ou na liderança partidária (MELO 2000; DINIZ 2000).

Para o escopo desta dissertação, entende-se que, independentemente das motivações que podem levar ou não o parlamentar a migrar de partido, a verificação do sucesso da nova regra pode ser realizada com elevado grau de objetividade.

Isto é, independentemente das motivações que teriam levado os parlamentares a trocarem os seus partidos de origem por outros, poder-se-ia afirmar com certeza que a regra imposta tinha um propósito. Assim, caso a pesquisa chegasse à conclusão de que migrações continuaram a ocorrer, seria patente o insucesso da mudança. Porém, caso verificada uma redução consistente e estável do número de migrações partidárias, seria o caso de investigar a interação da regra da fidelidade partidária com outros incentivos que pudessem contribuir para que os parlamentares se mantivessem nos partidos de origem.

Por isso, o caso da fidelidade partidária foi considerado uma reforma profunda de regras do sistema político, promovida por juízes que tinham um deliberado propósito de causar impactos concretos no mundo real e cujos impactos poderiam ser mensurados.

### 2.2.3. Verticalização das coligações eleitorais

O tema da verticalização das coligações eleitorais também chegou ao Poder Judiciário por meio de provocação de grupos políticos. Nesse caso, porém, a consulta formulada ao TSE decorreu de uma situação casuística e não de uma estratégia partidária.

Marchetti (2013) narra que após o diretório nacional do Partido Democrata Trabalhista (PDT) decidir lançar candidatura própria à Presidência da República em 2002, o deputado José Batochio, do PDT de São Paulo, anunciou apoio ao candidato ao cargo de governador que representava o Partido dos Trabalhadores (PT). A situação gerou dúvidas no deputado Miro Teixeira, PDT do Rio de Janeiro, que para evitar futuros imbróglios jurídicos envolvendo o seu partido durante o processo eleitoral, indagou ao TSE, por meio da Consulta nº 715/2012, se o partido que celebra uma determinada coligação no plano federal poderia celebrar coligação com outros partidos, no plano estadual, ainda que no plano federal fossem concorrentes. A resposta do TSE foi negativa. E assim uma questão *interna corporis* do PDT desencadeou uma série de ações que desaguaram em uma profunda mudança nas regras eleitorais.

Nas ADIs 2626/2002 e 2628/2002, o STF conclui que não poderia apreciar o mérito das ações, uma vez que as resoluções do TSE não se prestariam ao controle concentrado de constitucionalidade (posicionamento que veio a ser alterado posteriormente). O que importa, todavia, é que o entendimento do TSE foi mantido.

O que estava em jogo na decisão, em suma, era a liberdade de políticos traçarem e executarem as estratégias eleitorais que proporcionassem maiores chances de sucesso em suas carreiras políticas.

Esse caso, conforme apurado em pesquisa preliminar, parece, a exemplo do ocorrido em relação às câmaras municipais, estar relacionado a algum grau de carência informacional dos juízes. A regra foi aplicada de maneira implacável. Isto é, partidos que formaram coligações para a disputa da eleição para os cargos de presidente e vice-presidente da república não puderam, nos estados, formalizar coligações com partidos que eram concorrentes no plano federal.

Porém, o objetivo que os juízes pretendiam implantar, de fortalecer o caráter nacional dos partidos, não se verificou no mundo real. Ou seja, apesar da eficácia jurídica da norma, quando consideradas as intenções dos juízes, pode-se concluir que a reforma teve baixa efetividade. Isso não decorreu de nenhuma espécie de “afrouxamento” da regra, porém, os juízes não foram capazes de antecipar corretamente os efeitos da decisão.

De acordo com os juízes, os partidos funcionavam, no mundo real, de forma parecida a federações de agremiações locais, sem nenhum senso de unidade. Isto é, a lógica da política local prevalecia. Assim, em nada se pareciam com organizações de caráter nacional. Nesse contexto, a verticalização das coligações tenderia a alterar tal cenário e, assim, fazer prevalecer o caráter nacional dos partidos políticos, o que era

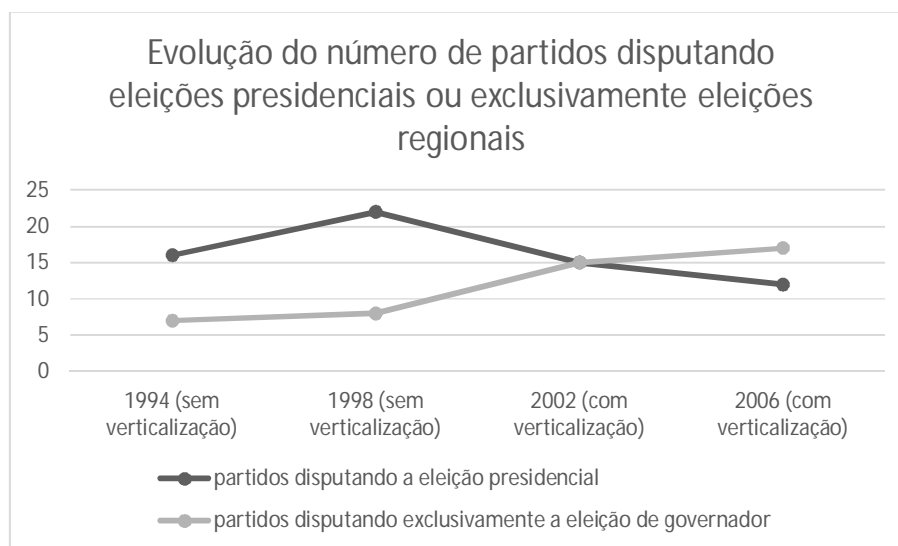
previsto pela Constituição Federal. O argumento era singelo e pode ser exposto da seguinte maneira: se a mesma coligação realizada no plano federal for reproduzida nos estados, por óbvio os partidos funcionarão de maneira mais uniforme e coerente em todo o território nacional, fazendo com que as cartas programáticas ganhem importância, em detrimento dos temas da política local.

Não obstante, a literatura desvelou evidências de que a regra da verticalização acentuou o caráter regional dos partidos políticos, e não o contrário, como era esperado pelos juízes do TSE e do STF.

A lógica de tal processo foi explicada por Marchetti (2013) e pode ser simplificada de acordo com os seguintes passos (i) os partidos políticos historicamente conferem grande importância às eleições no âmbito dos estados, o que se relaciona com estratégias eleitorais voltadas a maximizar o desempenho dos competidores em âmbito regional; por isso, era comum que os partidos se coligassem em arranjos diferentes nas eleições nacionais e em cada uma das 27 eleições subnacionais; (ii) com a imposição da regra da verticalização, caso um determinado partido optasse por lançar candidatura aos cargos de presidente e vice-presidente, ou ainda caso ingressasse em uma coligação que compreendesse candidaturas a tais cargos, o mesmo modelo deveria se repetir nos 26 estados e no Distrito Federal, e isso contrariava a lógica até então predominante, a de privilegiar as composições regionais; (iii) tendo de escolher entre priorizar as eleições nacionais ou regionais, muitos partidos optaram pelas segundas e, por isso, preferiram não lançar ou apoiar candidatos aos cargos de presidente e vice-presidente, liberando assim os diretórios estaduais para que estabelecessem as coligações mais interessantes de acordo com as expectativas dos competidores aos cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual.

Marchetti (2013) observou que após a implementação da verticalização, o número de partidos disputando as eleições presidenciais caiu, ao passo que o número de partidos disputando exclusivamente eleições estaduais subiu, o que pode ser visualizado no gráfico 1:

**Gráfico 1 - Quantidade de partidos políticos disputando as eleições presidenciais e regionais de 1994 a 2006**



Fonte: Marchetti (2013)

Apesar dessa importante evidência, não se vislumbrou um desenho de pesquisa adequado a mensurar a possível relação de causalidade entre a verticalização e seus efeitos sobre a nacionalização ou fragmentação dos partidos. Isto é, mesmo que a verticalização tenha exercido influência sobre a mudança de padrão das coligações, o caso não foi selecionado para essa dissertação haja vista a grande dificuldade de se isolar o peso dessa variável em relação às demais, no que diz respeito aos incentivos dos partidos para realizarem ou não coligações.

#### 2.2.4. Cláusula de desempenho

A instituição de cláusulas de desempenho para o regular funcionamento de partidos políticos no parlamento não é rara no mundo. Ela se justifica pelo princípio de que a excessiva fragmentação das casas legislativas em muitas legendas dificulta a formação de maiorias estáveis. Na Alemanha, por exemplo, que adota o sistema parlamentarista, em que a construção de maiorias é imprescindível à estabilidade do governo, existe uma cláusula de desempenho que impõe severas dificuldades ao partido político que não obtiver ao menos 5% das cadeiras (Marchetti, 2013).

No Brasil, a redemocratização do país e a reintrodução do pluripartidarismo permitiram o crescimento acelerado de novos partidos. E não tardou até que os integrantes do Poder Legislativo passassem a compreender que o número de agremiações vinha se tornando excessivo. Em 1995 foi aprovada a nova lei dos partidos políticos, a lei 9.096/95, que estabelecia a chamada cláusula de desempenho. De acordo com ela, só teriam regular funcionamento na Câmara dos Deputados os partidos que obtivessem ao menos 5% dos votos para a referida eleição, em ao menos um terço dos estados com não menos do que 2% em cada um deles. A regra seria aplicada após o transcurso das duas eleições subsequentes; isto é, em 2006.

Alguns dos partidos prejudicados, isto é, daqueles que teriam dificuldade para superar a barreira imposta, mais especificamente o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV) e Partido Social Cristão (PSC) ingressaram com a ADI 1.351 e a ADI 1.354, questionando a constitucionalidade da lei. Especialmente sobre esta última, a literatura destaca que o STF havia sinalizado no sentido de que interferiria na decisão política tomada pelo Congresso Nacional quando apreciou o pedido liminar em 1996, sendo que, todavia, ao julgar o mérito em 2006, alterou o seu posicionamento, passando a considerar a inconstitucionalidade da medida, que ofenderia a liberdade dos partidos políticos (MARCHETTI, 2013).

O que estava em jogo, quando da aprovação da lei, era a manutenção de um Congresso Nacional ainda não tão fragmentado e, por extensão, da força relativa dos maiores partidos. Por isso a literatura se refere à existência de acordo entre os líderes de legendas politicamente antagônicas para votação com urgência do projeto de lei, podendo-se citar os líderes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT) (MARCHETTI, 2013).

O caso da cláusula de desempenho possui algumas peculiaridades em relação aos demais. Por exemplo, trata-se de um episódio em que foi o Congresso Nacional quem reformou as regras eleitorais, servindo o STF como um *veto point*.

Apesar das peculiaridades, é um caso evidente de interferência do Poder Judiciário nas regras sobre a competição política. Porém, apesar de a fragmentação partidária do Congresso Nacional só haver aumentado desde então, não é possível mensurar em que medida a intervenção judicial foi responsável por essa consequência.

Nada obstante, não é despropositado trabalhar com a ideia de que o STF contribuiu para a extrema fragmentação partidária, o que é reconhecido até por ministros que participaram do julgamento (RECONDO e WEBER, 2019). Porém, para a investigação empreendida, não pareceu viável estabelecer uma correlação positiva ou negativa entre a decisão do STF e a evolução do número de partidos políticos e, por essa razão, o caso não foi incluído nessa dissertação.

#### 2.2.5. Financiamento empresarial de campanhas eleitorais

Outro aspecto que se sempre atraiu críticas no sistema eleitoral brasileiro é o financiamento de campanhas eleitorais, consideradas caras demais por boa parte da opinião pública. Além disso, os mecanismos de controle aparentemente não tiveram tanto êxito em evitar diversos tipos de fraudes envolvendo recursos financeiros utilizados nas campanhas. O mais conhecido deles provavelmente é o “caixa 2”, no qual o candidato utiliza recursos não declarados à Justiça Eleitoral para fazer frente aos gastos de campanha, sendo que tais gastos também não são declarados.

Nos últimos anos, grandes escândalos de corrupção provocaram intenso clamor popular e lançaram mais luzes sobre o financiamento de agentes e grupos políticos. Mas o episódio mais relevante para colocar o tema em evidência no STF foi o julgamento da ação penal nº 470, concluído em 2013, que ficou conhecida como “caso do mensalão”.

No referido processo, uma das principais estratégias de defesa de agentes políticos acusados da prática de corrupção foi atribuir aos recursos recebidos de empresas a característica de doação eleitoral não contabilizada, o chamado “caixa 2”.

Assim, às implicações decorrentes dos elevados custos das campanhas eleitorais para o funcionamento do sistema representativo, somaram-se novas questões sobre a legalidade acerca do financiamento dessas campanhas.

Nesse cenário, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a ADI 4650/2015 que, em breve síntese, pleiteava a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos legais que autorizavam doações eleitorais por pessoas jurídicas.

A proibição solicitada pela OAB, que veio a se concretizar, traria efeitos imediatos para a forma como os partidos e candidatos se financiam. Em termos de competição eleitoral, é possível supor que os partidos com maior número de deputados federais seriam menos prejudicados, pois permaneceriam tendo acesso a um percentual maior dos recursos públicos distribuídos por meio do “fundo partidário”. Também tenderiam a



sofrer menos impacto os partidos com maior capacidade de arrecadação por meio de pessoas físicas, isto é, aqueles com maior número de militantes ou filiados.

No julgamento concluído em setembro de 2015, o STF decidiu que as doações empresariais eram de fato inconstitucionais, violando o postulado da cidadania, uma vez que pessoas jurídicas, não detendo a qualidade de eleitoras, não deveriam participar do processo eleitoral.

Outro argumento bastante relevante utilizado pelos ministros que compuseram a maioria foi o de que os maiores doadores possuem o costume de doar para um elevado número de candidatos, contanto que estes possuam alguma viabilidade eleitoral. Isso demonstraria que as doações empresariais não eram praticadas com um mínimo de afinidade aos programas partidários ou propostas de campanha. Isto é, não se visava, com as doações, produzir estímulo ao fomento ou à preservação de políticas valorizadas pelos setores econômicos nos quais as empresas doadoras estão inseridas. Mas se as doações eram realizadas a candidatos com projetos antagônicos e tinham origem nas mesmas empresas, qual seria a justificativa para doar? De acordo com o STF, os doadores só poderiam estar em busca de vantagens ilícitas junto a agentes públicos.

Um aspecto muito interessante desse julgamento é que o STF diz expressamente que está fazendo uma reforma política. E vai além ao afirmar, também, que a ele incumbe tal poder justamente porque não se pode confiar essa tarefa exclusivamente aos políticos. Além disso, a fundamentação está em boa parte calcada na teoria dos diálogos constitucionais, indicando a possibilidade de uma nova regulamentação vinda do Poder Legislativo.

No julgamento da ADI 4650/2015, portanto, o STF finalmente se reconhece como um Tribunal que toma a iniciativa para promover reformas políticas que poderiam parecer improváveis sob o ponto de vista estritamente jurídico, além de estar em permanente diálogo com o Poder Legislativo acerca das regras sobre a competição política<sup>2</sup>. Isto é, aquilo que vinha ocorrendo havia mais de uma década.

Tendo em vista o objeto da presente pesquisa, que pretende estabelecer correlações entre as intenções dos juízes e impactos das decisões no mundo real, não se vislumbra a possibilidade de medir efetivamente eventual queda da corrupção após a

---

<sup>2</sup> A iniciativa, no caso, compreende também os casos impulsionados pelo TSE. Dos sete ministros do TSE, três pertencem também ao STF, sendo que o presidente e o vice-presidente do TSE são eleitos entre os três ministros originários do STF. Essa composição e as constantes interações entre os tribunais fez que Marchetti (2013) atribuísse ao TSE a natureza da câmara do STF para assuntos eleitorais.

mudança da regra. Os métodos disponíveis para a mensuração do grau de corrupção não são capazes de oferecer números exatos, estão sujeitos a manipulação ou podem estar eles próprios problematizados (ABRAMO, 2005). É o que ocorre, por exemplo, com o levantamento de denúncias jornalísticas, pareceres dos órgãos de controle, condenações judiciais<sup>3</sup> e pesquisas de opinião pública.

As pesquisas de opinião pública são frequentemente utilizadas para realização de rankings internacionais, por exemplo. Mas também possuem muitos problemas. Um deles diz respeito à ausência de identidade entre aquilo que é definido como ilegal pela norma jurídica e a norma social. Isto é, nem sempre aquilo que é definido legalmente como uma atitude corrupta é assim percebido pela população (SPECK 2000). Ademais, eventual alteração dos padrões de corrupção poderia decorrer de outros incentivos.

Além disso, o julgamento da ADI 4650/2015 foi concluído em setembro de 2015. De lá para cá houve apenas uma eleição municipal, em 2016, e as eleições gerais de 2018. Isto é, trata-se de um período de tempo muito curto com poucos processos eleitorais ocorridos, o que também não recomenda a adoção de um enfoque empírico para investigar eventuais impactos da mudança da regra.

Em resumo, dentre as principais decisões judiciais que afetaram regras do jogo político, optamos por investigar os efeitos produzidos por duas delas: a fixação do número de vereadores e a fidelidade partidária. A seguir, tratamos de alguns aspectos metodológicos da pesquisa.

### 2.3. Análise dos acórdãos

A análise dos acórdãos consistirá na leitura dos votos de cada magistrado e identificação de seus respectivos argumentos. Dentre estes, será dada prioridade aos que apontam para as consequências concretas da decisão no mundo real. Isto é, o foco da análise reside nos argumentos consequencialistas. Ou seja, aqueles por meio dos quais o magistrado demonstra a intenção de produzir consequências aptas a alterar o mundo real.

Ainda que esses argumentos não constituam o núcleo da decisão, a *ratio decidendi*, a sua simples presença será tomada como indicativo da intenção do julgador, até porque o ônus argumentativo inerente à função jurisdicional nem sempre permite que

---

<sup>3</sup> Note-se, por exemplo, que não se pode excluir a hipótese de que exista corrupção dentro do Poder Judiciário, nesse caso as próprias condenações estariam problematizadas e não serviriam como um parâmetro seguro para se medir a corrupção.

as eventuais preferências políticas sejam destacadas como principal fundamento. Logo, simples menções a tais preferências, ainda que realizadas lateralmente, em *obiter dictum*, são muito significativas para o escopo do presente trabalho.

Em uma leitura preliminar, para cada grupo de decisões foram encontrados, em maior ou menor medida, argumentos consequencialistas. É possível destacar, porém, um eixo central de argumentos calcados nas consequências pertinentes a cada decisão, a saber:

- (i) redução do número de vereadores – intenção de reduzir os gastos financeiros das câmaras municipais e combater disfunção consistente na proliferação de cabos eleitorais de candidatos a deputado e senador;
- (ii) fidelidade partidária – intenção de impedir as migrações de parlamentares entre partidos políticos, fazendo valer o caráter proporcional da representação ao longo da legislatura.

O passo seguinte à identificação precisa dos argumentos é, como já dito, a verificação da efetividade das alterações implementadas pelos juízes do TSE e do STF. Para saber se eles foram bem-sucedidos em seus propósitos, procurou-se desvelar se efetivamente houve (i) redução dos gastos financeiros das câmaras municipais; e (ii) redução das migrações de parlamentares entre partidos durante a legislatura para a qual foram eleitos. Se tais efeitos não foram alcançados, a dissertação também se ocupa das razões do fracasso das decisões judiciais.

#### 2.4. O consequencialismo judicial e a reforma política

Recondo e Weber (2019), em livro de enfoque jornalístico, citam uma entrevista do ex-ministro Nelson Jobim ao jornal Valor Econômico que é bastante interessante para elucidar a visão de um juiz do STF sobre aquilo que se convencionou chamar consequencialismo. Sobre o tema, Jobim teria fornecido a seguinte explicação:

“Quando há um leque de interpretações, por exemplo, cinco, todas elas são justificáveis e são logicamente possíveis. Aí, deve haver outro critério para decidir. E esse outro critério é exatamente a consequência. Qual é a consequência, no meio social, da decisão A, B ou C? Você tem de avaliar, nesses casos muito pulverizados, as consequências”.

Embora o consequencialismo nas decisões judiciais seja uma prática normativamente controversa, a própria legislação prevê expressamente a hipótese na qual o presidente do tribunal deve suspender decisão liminar proferida pela instância inferior quando esta puder acarretar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.<sup>4</sup> Isto é, quando as consequências recomendarem mais cautela, independentemente da interpretação mais óbvia do ponto de vista jurídico.

Leal (2017), aponta que a utilização de argumentos consequencialistas pelo STF não é nenhuma novidade, acrescentando que o cenário de expansão do protagonismo da Corte em relação aos demais poderes, (VIEIRA, 2008), aumentou o interesse dos estudiosos sobre o processo decisório e comportamento dos ministros, o que contribuiu para colocar o consequencialismo em evidência.

Barros e Rizzardi (2015) argumentam no sentido de que o crescimento e a consolidação de áreas jurídicas como a antitruste, as quais pressupõem a existência de análises consequencialistas, contribuiu significativamente para que tal tipo de argumentação se expandisse no direito brasileiro.

Schuartz (2008) caracteriza diversos tipos de argumentação como consequencialistas, esclarecendo que pode haver uma gradação entre elas. O consequencialismo forte seria, por exemplo, aquele em que o julgador expõe a solução proposta como aquela apta a produzir os resultados mais desejáveis em comparação com outras soluções igualmente possíveis. A ideia coincide com aquela exposta acima em entrevista do ex-ministro do STF Nelson Jobim. Um tipo de argumento com grau de consequencialismo jurídico mais fraco seria aquele em que o julgador procura antever as consequências da decisão e atribui a tal exercício um peso decisório não superior à fundamentação calcada na dogmática jurídica.

Interessante assinalar que esses graus de consequencialismo jurídico dizem respeito à importância atribuída ao argumento pelo próprio julgador, e não à capacidade deste de realizar previsões corretas acerca dos fatos futuros que se relacionam à decisão proferida. Por isso, ainda segundo Schuartz (2008), o argumento consequencialista seria uma espécie de “cartada coringa” lançada na mesa com o escopo de levar a discussão para um terreno no qual impera o desconhecido, sendo que, via de regra, aquele que fez a

---

<sup>4</sup> A previsão está contida no artigo 4º da lei nº 8.437/1992.

afirmação consequencialista não possui meios para prova-la e, aqueles que dela discordam, tampouco possuem recursos para refuta-la.

Um ponto comum aos três trabalhos citados reside no fato de que o Poder Judiciário possui dificuldades para trabalhar com conhecimento técnico (BARROS e RIZZARDI, 2015), sendo que a utilização de argumentos consequencialistas tende a apresentar problemas de duas ordens, (i) a limitação racional dos juízes para trabalharem com a intersecção entre inúmeras variáveis e, assim, projetarem efeitos concretos sobre suas decisões; e (ii) a ausência de dados empíricos que possam arrimar conclusões aptas a conferir algum grau de segurança às previsões realizadas (LEAL, 2017). Também por tais razões, Schuartz (2008) considera que tal forma de argumentar deve ser utilizada com muita parcimônia.

Neste trabalho, defende-se o argumento de que o TSE e, especialmente, o STF, ao promoverem mudanças de regras identificadas com a reforma política, atuam com o exposto escopo de transformar o mundo real, sendo que, porém, a literatura tem apontado sérios indícios que nem sempre as mudanças esperadas ocorrem e, pior, as vezes a mudança operada pode acarretar resultado inverso ao imaginado (MARCHETTI 2015).

Nos dois estudos de caso que compõem esse trabalho, esse sério indício de déficit informacional do Poder Judiciário deve ser testado. Isto é, por meio da análise de dados empíricos, objetiva-se verificar se as previsões dos juízes realmente estavam fundadas em fatos do mundo real.

A eventual constatação da incapacidade dos juízes de realizar previsões efetivas sobre os impactos das suas decisões sobre o sistema político pode desvelar mais um aspecto negativo da interferência judicial sobre o sistema político e trazer uma nova frente de discussões: os juízes estão mesmo mais preparados do que os parlamentares para reformar o sistema político, conforme se pronunciou o STF na ADI 4.650/2015?

### 3. REGRAS ELEITORAIS E POLÍTICAS E A QUESTÃO DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS

O sistema eleitoral, isto é, o conjunto de regras destinadas à disciplina da disputa pelo poder e a forma como os eleitores escolhem os seus representantes determina, em grande medida, a configuração da representação política e influencia enormemente o comportamento de membros do Poder Executivo, parlamentares, eleitores, partidos, em resumo, de todos aqueles que participam de alguma forma da competição política.

Conforme relembra Silva (2015), “*Desde Duverger (1954), os sistemas eleitorais são avaliados por seus impactos no comportamento dos partidos e dos eleitores, sendo esta compreensão uma peça chave na compreensão das dinâmicas políticas nas democracias modernas.*”.

Isto é, as democracias modernas, dentre as quais a brasileira, funcionam calcadas na ideia de representação e a representação inegavelmente é influenciada pelo sistema eleitoral.

Não se trata aqui de fazer uma defesa das chamadas leis sociológicas de Duverger ou mesmo apresentar as objeções e defesas elaboradas por diversos autores, o que já foi retratado, por exemplo, por Silva (1999).

Mas vale destacar que mesmo aqueles que consideraram haver uma superestimação por parte de Duverger em tratar o sistema eleitoral como uma condicionante do comportamento dos partidos políticos não podem excluir completamente algum tipo de influência dessas regras institucionais, posto que de acordo com Silva (1999):

“Parece que a tendência atual são as posições menos radicais, que aceitam o grande poder de influência dos sistemas eleitorais no cenário político e, além disso, tentam sistematizar tais influências em proposições semelhantes às de Duverger, sem cair nem no determinismo sociológico dos críticos mais radicais, nem no determinismo institucional das leis exageradamente sintéticas e pretensamente imunes às exceções”. (SILVA, 1999, p. 121)

Até mesmo um importante crítico das chamadas leis sociológicas de Duverger, como Nohlen, afirma “*que o sistema eleitoral é uma variável importante na estruturação do sistema político*” (SILVA, 1999, p. 54).

Do aparente consenso sobre a relevância das regras eleitorais para o funcionamento das instituições políticas deriva a premissa de que um bom sistema, formado por boas regras eleitorais, contribuiria para a produção de uma boa representação política, sendo válido também o seu inverso. Note-se que não se procura estabelecer uma relação de causalidade necessária. Mas é difícil afastar a ideia de que as regras eleitorais ao menos tendem a contribuir para a produção de determinados resultados. Essa tendência obviamente poderá ser mais ou menos intensa a depender de outras variáveis.

O presente trabalho não se propõe a julgar as regras eleitorais e suas alterações como boas ou ruins. Além disso, o fato de uma determinada regra contribuir para solucionar ou reduzir determinado problema não afasta a possível criação de um outro em seu lugar. Assim, não é raro que uma proposta de reforma seja apresentada como panaceia em um país e, ao mesmo tempo, esteja sendo alvo de profundas críticas em outro país que já a adotou (LIMONGI, 2015).

Para o presente trabalho, o que importa é ter à vista que as regras incidem sobre partidos, eleitores, políticos investidos em cargos eletivos e seus desafiantes. Sendo que esses grupos, por sua vez, são compostos por indivíduos que, limitados pelas regras estabelecidas, buscarão atingir os seus objetivos pessoais (SILVA, 2015).

Assim, faz sentido afirmar que propostas de alteração das regras eleitorais, na medida em que buscam mudar o desenho e a dinâmica da representação, produzem impactos sobre os comportamentos de diversos indivíduos que, de alguma forma, participam da disputa e do exercício do poder político.

Dito de outra forma, as propostas de reforma política pressupõem que problemas pertinentes à democracia, mais especificamente à representação, existem porque as regras permitem ou estimulam que partidos e agentes políticos, assim como os eleitores, se comportam de uma forma inapropriada enquanto se almeja uma representação democrática mais próxima do ideal. Assim, a implementação de mudanças normativas seria uma necessidade para que indivíduos passassem a agir de forma diversa. Esse pensamento é bem ilustrado no seguinte fragmento de Rennó e Soares (2006), quando tratam de uma ampla gama de condutas ilícitas praticadas por agentes públicos e classificadas genericamente como corrupção:

“A corrupção parece ser fruto de um conjunto de incentivos institucionais que gera espaço para comportamentos oportunistas de pessoas; resta desvendar quais são as instituições específicas que geram tal comportamento. Este livro aponta alguns possíveis culpados, o voto pessoal, em candidatos, como sublinhou Nicolau em sua análise, o sistema partidário frouxo que não impõe a lealdade como elemento central, e a concentração de poderes na presidência da República (...)” (RENNÓ e SOARES, 2006, p. 353).

Com fundamento nas considerações acima, adota-se a premissa de que a escolha de tais ou quais regras eleitorais e políticas afeta a competição pelo poder e o seu exercício. Por outro lado, reformas institucionais, por mais debatidas e elaboradas que sejam, não têm o condão de assegurar os resultados almejados e, muitas vezes, podem produzir efeitos inesperados ou mesmo indesejados.

### 3.1. Força inercial contrária às reformas eleitorais e políticas.

É corrente o entendimento de que, desde o surgimento de democracias liberais, o desenho constitucional das regras eleitorais e políticas tende a não mudar profundamente, partindo-se da premissa de que o modelo adotado tende a favorecer as elites que estão no poder e procurarão manter o *status quo*. (NORRIS, 1995).

De acordo com tal interpretação, os poucos casos de mudanças fundamentais nos sistemas eleitorais em vigor nos países democráticos são explicados por rupturas que têm raízes profundas no desenvolvimento histórico e político dos países em questão (NOHLEN, 2007).

Porém, casos de alterações de sistemas políticos e eleitorais em períodos de normalidade democrática em alguns países, como Japão, Itália e Nova Zelândia, passaram a desafiar essa explicação tradicional. Embora não se possa falar em grandes rupturas, os três casos possuem elementos adicionais que ajudam a explicar a quebra da força inercial anti-reforma. Com variações entre si, eles adotaram sistemas que mesclavam eleições majoritárias por distritos e representação proporcional. Nos casos de Itália e Nova Zelândia, as reformas só foram possíveis após a imposição de um referendo popular. No caso do Japão, o sucesso é atribuído à presença de políticos favoráveis à reforma no



partido dominante, e à parcial convergência entre os pontos da reforma e os interesses dos partidos (SAKAMOTO, 1999)

A literatura dedicada ao estudo de reformas eleitorais passou a esboçar algumas respostas para a pergunta fundamental: por que partidos e coalizões que estão vencendo mudariam as regras? Foram cogitadas, por exemplo, as seguintes hipóteses: 1) os vencedores podem acreditar que a manutenção das regras coloca vitórias futuras em risco; (2) os vencedores podem não ter controle da situação, de maneira que as alterações sejam impostas contra a vontade deles; (3) pode haver divisão de interesses entre os membros da coalizão vencedora; (4) os vencedores podem ter uma percepção errônea quanto às prováveis consequências das mudanças; (5) partidos podem trocar ganhos eleitorais imediatos por vantagens de longo prazo; (6) Partidos podem trocar vantagens eleitorais por outros objetivos (KATZ, 2005).

Reitere-se, porém, que a preferência pela manutenção do *status quo* pode não se verificar em uma série de casos e há uma série de hipóteses teóricas para explicar os casos excepcionais. Mas a força inercial continua sendo uma regra.

Não seria exagero dizer, portanto, que as normas que regem a competição eleitoral não são estáticas, mas tendem à estabilidade e manutenção do *status quo*, e esse fenômeno também se apresenta no Brasil. Nesse sentido, Nicolau (2017) observa que em menos de uma década nada menos do que cinco propostas de alteração do sistema eleitoral foram votadas pela Câmara dos Deputados. Primeiramente pretendia-se a substituição do sistema proporcional com lista aberta por sistemas também proporcionais, mas com lista fechada ou lista mista em 2007. Em 2015 foram pautados novamente o sistema proporcional com lista fechada, o sistema distrital misto e o distritão. Todos sem sucesso. As justificativas para o predomínio da força inercial do *status quo*, no caso brasileiro, não destoam das explicações presentes em outros países, conforme expõe o próprio Nicolau (2017):

“Por que os deputados opõem-se tanto à alteração do sistema eleitoral brasileiro? A resposta mais óbvia – e quase um clichê – é que os representantes de todo o mundo resistem a mudar as regras pelas quais foram eleitos. É bem conhecida a força inercial que predomina depois que um determinado sistema eleitoral passa a vigorar em uma democracia. Isto explica em larga medida o fato de mudanças abruptas dos sistemas eleitorais não serem

comuns. Contudo, embora incomuns, as reformas são realizadas, sobretudo em situações nas quais existe alguma pressão por parte da opinião pública para isso.” (NICOLAU, 2017, p. 135-136)

Por outro lado, essa pressão da opinião pública, ou ao menos de uma parte dela parece de fato de existir. Além de existir, certamente contribuiu para transformar a reforma política no Brasil em uma pauta perene e ubíqua que combina períodos de esmaecimento com retornos vigorosos, geralmente decorrentes de escândalos de corrupção ou crises políticas. Essa pressão, apesar de existente e permanente, não encontrou válvula de escape nos poderes representativos (Nicolau, 2017), exceto na forma de mudanças pontuais.

A relação entre o aumento da pressão por reformas eleitorais e episódios desabonadores envolvendo membros do Executivo e do Legislativo é bem trabalhada por Rennó e Soares, que atrelaram a probabilidade da aprovação do Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados nº 201/05 (estimula a fidelidade partidária), da PEC nº 548/02 Senado Federal (acaba com a verticalização obrigatória das coligações partidárias) e do projeto de lei nº 275/05, Senado Federal (redução dos custos de campanha e punições mais severas para a prática de caixa dois), ao resultado de três grandes CPIs que estavam em curso no Congresso Nacional, a saber, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Correios, a do Mensalão e dos Bingos (RENNÓ e SOARES, 2006). Ou seja, ainda que não se considere inviável a realização de reformas eleitorais profundas em períodos de normalidade institucional, acredita-se que alguns episódios extraordinários e exógenos ao funcionamento do sistema possam servir como gatilho para as mudanças.

Nada obstante a pressão exercida pela opinião pública e meios de comunicação nesses e em outros episódios, no caso brasileiro, o aumento da pressão não implicou mudanças profundas oriundas dos poderes representativos, prevalecendo a tendência inercial de manutenção do *status quo*, haja vista que as alterações promovidas pelos poderes políticos concentram-se na produção de mudanças pontuais, muitas vezes relacionadas às campanhas eleitorais, o que em nada alivia a pressão por mudanças.

Em sentido semelhante, Melo (2007) destaca que as incertezas que cercam as reformas políticas, tendem a imobilizar as mudanças quando ausentes pressões consideráveis advindas da sociedade. Assim, os processos reformadores seriam deflagrados apenas na presença de dois fatores: (i) os resultados gerados pelo sistema vigente passam a desagradar um número expressivo de atores com poder de agenda; e (ii)

as vantagens de se optar por uma nova regra sejam claras para o partido ou coalizão majoritária. Assim, o fato de os presidentes que obtiveram melhores índices de governabilidade (FHC e Lula) não terem adotado algum tipo de reforma política mais ampla em suas agendas também foi decisivo para a manutenção das principais regras eleitorais e políticas, posto que o controle da agenda via de regra permanece nas mãos do executivo.

Essa inércia da classe política em promover mudanças profundas nas regras eleitorais foi rompida pela atuação do Poder Judiciário, sendo o fenômeno já estudado (MARCHETTI, 2013, BENTES, 2015). Nas palavras de Marchetti (2013), trata-se de uma espécie de reforma política sem políticos, em que todo o protagonismo se encontra nas mãos dos integrantes do TSE e do STF.

### 3.2. A panaceia da reforma política no Brasil e a sua chagada ao Poder Judiciário

Limongi (2015) destaca que a reforma política no Brasil acabou se convertendo em um discurso genérico e adaptável a uma ampla gama de propostas. As medidas concretas, dentro desse discurso, ficariam em um segundo plano. Em suas palavras, “*a retórica da reforma ganhou autonomia*”. Ou seja, diante das dificuldades em se chegar a algum consenso mínimo sobre uma proposta concreta, caminhou-se para um consenso de que algo precisa mudar.

Porém, esse consenso, ainda segundo Limongi (2015), deriva do fato de que o funcionamento de qualquer sistema político tende a estar muito aquém das expectativas da população. Desta forma, a reforma política surgiria “*como uma panaceia, como um remédio capaz de curar todos os males*”. E nessa linha de raciocínio, concluiu que “*o ponto de convergência de toda essa confraria reformista é a noção de corrupção*”. Em resumo, haveria uma forte percepção da corrupção que estimularia a pressão por uma reforma política, nada obstante a reforma política em si não se materialize em consensos em torno de pautas concretas.

Nicolau (2017) chama a atenção para o fato de que apesar das dificuldades decorrentes da força inercial pela manutenção dos sistemas eleitorais, os poderes legislativo e judiciário alteraram diversas regras da legislação partidária e eleitoral na última década. Porém, as mudanças não foram consideradas, pelos grupos que clamam pela reforma política, como uma verdadeira “reforma política”. A afirmação está em consonância com o diagnóstico de Limongi (2015), segundo o qual a expressão “reforma

política” se descolou de propostas concretas, passando a se alimentar do abismo entre as expectativas da população e os escândalos que abalam o sistema representativo.

E mesmo quando são apontadas pautas concretas, não é nada trivial estabelecer umnexo entre as propostas e uma alta probabilidade de efetiva resolução dos problemas. Moisés (2018), por exemplo, afirma que o que estaria em jogo no Brasil não seria a democracia em si, mas a sua qualidade. Para aprimorar a qualidade de um sistema tão criticado ele defende ser necessário assegurar a permanência de medidas destinadas a afastar o financiamento privado de campanha e o fim das coligações partidárias. Esse diagnóstico, de que reformas nas instituições políticas são necessárias para aprimorar e não para assegurar a existência da democracia brasileira vem ganhando fôlego nas últimas décadas, como será melhor explicitado adiante.

A grande dúvida, porém, é se medidas como as citadas realmente possuem aptidão para, de uma forma geral, atacar o problema de fundo e ainda criar na opinião pública uma percepção de que o sistema político está de fato melhorando. Para citar um exemplo, no caso da proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, decorrente do julgamento, pelo STF, da ADI 4.650/2015, o que se seguiu, no mundo real, foi um movimento do Congresso Nacional no sentido de promover um vigoroso aumento do fundo público destinado ao financiamento dos partidos e dos gastos eleitorais, o que também foi amplamente noticiado com tintas depreciativas e causou indignação popular.

Em resumo, a elevada percepção da corrupção desperta na opinião pública o sentimento de que o Brasil está precisando de uma reforma política. Porém, as reformas em variados graus de profundidade, introduzidas pelos poderes judiciário e legislativo não são notadas, pelo público, como reformas efetivas e aptas a trazerem melhoras substanciais para o sistema.

Talvez um equívoco da opinião pública seja simplesmente o de imaginar que o caminho para reduzir a corrupção seja adotar regras eleitorais que dificultem a eleição dos maus políticos. A relação entre a mudança do sistema eleitoral e o combate a corrupção, caso exista, não é nada óbvia. *A priori*, a literatura especializada recomenda, para combater a corrupção, que se implementem medidas de prevenção e controle da própria corrupção (KLITGAARD, 2000)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Robert Klitgaard, calcado principalmente na abordagem econômica da corrupção, identifica a frequência e intensidade de comportamentos corruptos segundo o resultado da seguinte equação:  $C = M + D - A$ , isto é, a corrupção é igual ao poder monopolístico mais o grau de discricionariedade dos agentes menos accountability. Conclui o autor que “*Se alguém possui poder monopolístico sobre um bem ou serviço e tem discricionariedade para decidir a quem se*

Todavia, a retórica do combate à corrupção por meio de alteração do sistema político chegou à fundamentação dos votos dos integrantes da cúpula do Poder Judiciário no TSE e no STF.

A dificuldade em estabelecer essa relação entre a necessidade de se fazer uma reforma política e a necessidade de combater a corrupção ou, ao menos, o mau uso do dinheiro público, será um dos pontos explorados nesta dissertação.

A emergência do Poder Judiciário como arena de debates e decisões sobre o sistema político traz algumas consequências que não comportam as explicações tradicionalmente oferecidas pela literatura que se dedicou aos mecanismos de implementação das reformas políticas. Como visto até aqui, os estudos sobre reformas políticas enfrentam algumas questões recorrentes, tal como a inércia das elites políticas na promoção de reformas profundas. Tais questões inexoravelmente trazem algumas explicações, como a expectativa que os integrantes dos poderes representativos costumam ter diante da mutação ou manutenção das regras. Isto é, o sucesso ou não das reformas estaria condicionado à racionalidade dos detentores de mandatos políticos em face de cenários concretos.

Porém, o caso brasileiro apresenta uma reforma política atípica. E, por isso, premissas baseadas nas expectativas de maximização de ganhos e minimização de perdas por parte dos agentes promotores das mudanças não encontram terreno fértil para prosperar. Afinal, não se pode dizer que os ministros do TSE e do STF tenderiam a utilizar a posição de força política majoritária seja para alterar, seja para manter as regras eleitorais que lhes proporcionaram as últimas vitórias. Eles não representam forças políticas em disputa, seus mandatos não têm origem eleitoral (e no caso do STF são vitalícios) e, obviamente, não disputarão as eleições seguintes à eventual mudança de uma regra.

Da mesma forma, sobre as alterações de regras já empreendidas por meio de decisões judiciais, não se poderia cogitar a presença de quaisquer das motivações mencionadas por Katz (2005) e citadas na seção antecedente, todas elas relacionadas às expectativas dos agentes políticos em torno da competição eleitoral.

---

*destinará o bem ou serviço ou quanto a pessoa receberá e se inexistir a accountability pela qual os outros possam perceber quem está decidindo, então nós teremos encontrado a corrupção. Isto é verdade quando nós estamos no setor público ou no privado, quando nós estamos em um país rico ou em um país pobre, quando nós estamos em Beira, Berlim ou Beirute.* (tradução livre). KLITGAARD, Robert; et al. **Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention.** Oakland; Washington: Institute for Contemporary Studies; World Bank Institute, 2000, p. 27.

Não se pretende com isso afirmar que os ministros do TSE e do STF estejam imunes de qualquer influência política. Tampouco se realiza objeção à interpretação que procura identificar na trajetória política dos ministros do STF e com atuação nas duas cortes uma das variáveis mais importantes para justificar o comportamento arrojado na alteração das regras eleitorais (Marchetti, 2013).

Porém, não parece promissora uma hipótese que procure explicar os resultados de decisões judiciais a partir da disputa entre os partidos políticos interessados nas decisões. Isto é, as principais reformas promovidas na legislação política e eleitoral brasileira nas últimas décadas não parecem ter surgido de acordos entre elites políticas ou de algum reequilíbrio de forças em disputa pelo poder. Aliás, estudos que levam em conta convergências e divergências entre os ministros do STF não têm caminhado para a identificação de um eventual alinhamento político-ideológico entre grupos de ministros. Muito ao contrário, um dos diagnósticos apresentados é o de que cada julgador atua individualmente (SILVA 2013; MENDES 2010; ARGUELHES e RIBEIRO, 2018).

Logo, não é mesmo possível atribuir aos ministros do Supremo uma intenção política racional e estruturada para a obtenção de fins destinados a favorecer grupos ou partidos políticos. Não há indícios de que isso tenha ocorrido. Porém, convém comentar alguns fatores relacionados à eclosão das mudanças.

A convergência de três fatores pode ter relevância para explicar porque se tornou possível que a cúpula do Poder Judiciário levasse a efeito diversas reformas no sistema político, tomando a frente dos poderes representativos: (i) a “supremocracia”, decorrente de uma Constituição que foi extremamente ambiciosa quanto à positivação de direitos e extremamente generosa quanto à fixação de competências, prerrogativas e atribuições ao Supremo Tribunal Federal, as quais ainda foram ampliadas por meio de emendas constitucionais (VIEIRA 2008); (ii) a emergência da doutrina jurídica do neoconstitucionalismo, que detém entre os seus maiores expoentes o Ministro Barroso e permitiu maior discricionariedade decisória aos magistrados (RAMOS 2015)<sup>6</sup>; e (iii) as trajetórias pessoais dos membros do STF, recorrentemente marcadas por intensa atuação

---

<sup>6</sup> O ativismo judicial exacerbado que se tornou possível pelo crescimento da importância do Poder Judiciário, no cenário político, após a Constituição de 1988, também constitui a explicação oferecida por RODRIGUES (2019). Ele argumenta que a judicialização da megapolítica, ou de alguns dos temas centrais do processo democrático não constitui, por si só, um sintoma de permanente crise institucional. Defende, ademais, que as respostas legislativas às mudanças implementadas pela via judicial evidenciam uma série de atritos entre os poderes, o que poderia ser imputado ao excessivo ativismo judicial.

política, o que, de alguma forma, favorece que questões caras ao sistema eleitoral subam ao topo da agenda do próprio STF e, nos dizeres de Marchetti (2013), seu órgão para assuntos eleitorais, o TSE.

Mas se a convergência desses três fatores resulta em uma explicação viável sobre o porquê de o STF vislumbrar em si legitimidade para reformar o sistema político, não explica de quais concepções políticas adveio o conteúdo das reformas. Este, ao que parece, está mais associado a uma visão da reforma política enquanto panaceia contra males sistêmicos.

Por isso, não se deve perder de vista que, ao exercer a função de última instância recursal do Poder Judiciário e foro originário em ações penais envolvendo altas autoridades, o STF passou a julgar reiteradamente causas relativas à improbidade administrativa e corrupção na política, sendo a mais destacada delas a ação penal originária nº 470, conhecida como “caso do Mensalão” (ARANTES 2018). Esses julgamentos tiveram grande repercussão e impacto significativo sobre a opinião pública. Talvez por isso, acabaram repercutindo em alguma medida nos julgamentos envolvendo temas sobre o sistema político. Na ADI 4.560, por exemplo, em que se discutia o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, a ação penal nº 470 foi citada em três diferentes ocasiões. Isto é, de alguma maneira o STF recebe e aprecia as causas envolvendo a malversação de recursos públicos e a corrupção na política pela via dos processos subjetivos na qual é possível apenas o controle difuso de constitucionalidade, ou seja, aquele no qual a decisão gera efeitos apenas nos limites daquele específico processo. Porém, pela via do controle concentrado de constitucionalidade, o STF passa a ter a oportunidade de aplicar soluções com efeito vinculante e eficácia contra todos. Essa hipótese poderia confirmar a afirmação de que o hibridismo oriundo da conjugação dos dois sistemas de controle de constitucionalidade sob a responsabilidade de um único órgão, o STF, que originalmente fora identificada como fonte de instabilidade institucional, também confere ao tribunal grau de liberdade para atuar de diversos modos e com diferentes efeitos sobre as regras do jogo institucional (ARANTES 1997).

Isto é, não se descarta a hipótese de que o STF, pressionado pelos julgamentos de casos envolvendo corrupção na política, tenha se encorajado a oferecer respostas à sociedade. A isso se soma o fato de que, ao menos na última década e meia, até mesmo os estudos sobre reforma política têm se preocupado mais com a necessidade de accountability do que com a eventual existência de um risco institucional decorrente de disfuncionalidades sistêmicas. Essa evolução será comentada adiante.

Deve-se mencionar, ademais, que por uma leitura baseada na perspectiva da governança eleitoral, o fato concreto é que o STF e o TSE passaram a interferir em diversos temas caros à competição eleitoral, no mais das vezes, agindo em conjunto, e avançando nas esferas de *rule adjudication*, para a esfera de *rule making*. (MARCHETTI, 2013)

A referida interferência é um fato conhecido (MARCHETTI, 2013; SADEK, 1995; BENTES, 2015), sendo certo que as causas do fenômeno podem ser parcialmente elucidadas por diversos caminhos interpretativos. No presente trabalho, porém, procurar-se-á explorar um terreno um pouco mais desconhecido. Busca-se, para tanto, identificar as pretensões que imbuíram o STF e o TSE e mensurar a efetividade das intervenções. Isto é, estabelecer relações positivas ou negativas entre os motivos que orientaram a reforma e os resultados obtidos.

### 3.3. A reforma política na literatura especializada

#### 3.3.1. O primeiro momento: a percepção sobre a necessidade de reformas decorrente de defeitos institucionais geradores de instabilidade política

Para Lamounier (1989), a coexistência de características do sistema político que emergiu com a Constituição de 1988 tenderia a dificultar a formação de uma democracia estável em um cenário que exigiria a aprovação de importantes reformas. Dentre tais características, o autor menciona: (i) presidencialismo plebiscitário; (ii) pluripartidarismo pouco propenso à formação de consensos em torno de ideais mais ao centro do espectro político; e (iii) debilidade do sistema partidário, alimentada por grande heterogeneidade no interior dos partidos.

De acordo com Ames (2003), boa parte dos problemas políticos brasileiros são originados do desenho de suas instituições. Para tanto, ele sustenta que (i) em condições normais estas instituições geram um número muito elevado de veto players, o que faz com que se torne muito difícil a aprovação de políticas não alinhadas ao *status quo*, isto é, de políticas mais inovadoras; (ii) diversas destas instituições são em sua essência disfuncionais, podendo-se citar: o sistema eleitoral, os mecanismos para a formação de partidos, a natureza da presidência da república, e a separação de competências e legislativas e administrativas entre três níveis de entes federativos.



As críticas de Mainwaring (2001) foram, em grande parte, dirigidas à organização partidária. Para ele, a maior parte dos partidos brasileiros (os partidos catch-all) é caracterizada pela desorganização e ausência de coesão. Ele argumenta que se trata de partidos fracos que não possuem aptidão para criar raízes profundas na sociedade. Além disso, afirma que, por terem pouco controle sobre as elites políticas, os partidos deixam de ser o centro das decisões que a eles deveriam competir. Estas passariam para o controle das próprias elites políticas. Sustenta, ainda, que os políticos possuem baixo grau de disciplina em relação à direção partidária, do que decorrem dificuldades para que os presidentes da república formem bases estáveis de apoio parlamentar.

Tendo em vista as análises críticas em relação ao sistema político brasileiro, o tema da reforma política sempre se impôs por decorrência, seja para assegurar maior governabilidade, seja para melhorar a qualidade do nosso sistema representativo.

Todavia, essa visão do sistema político brasileiro perdeu muita força com o diagnóstico de que presidentes que governaram sob a vigência da Constituição de 1988, com exceção de Fernando Collor, contaram com amplo apoio do Congresso Nacional, vindo a obter graus de sucesso semelhantes aos registrados em regimes parlamentaristas, a partir de coalizões majoritárias bem-sucedidas no interior das casas legislativas. Assim, com base em novas evidências empíricas demonstrou-se que os parlamentares integrantes da coalizão tendem a se comportar de acordo com a orientação partidária e não individualmente, do que se concluiu que o fracasso de Fernando Collor e o sucesso de outros governos na aprovação de políticas decorreram da formação ou não de uma coalizão estruturada em bases partidárias (FIGUEIREDO e LIMONGI 1999).

Entretanto, se a necessidade de uma ampla reforma política deixou de constituir um imperativo para a sobrevivência da democracia, por que ela passou a ser considerada um imperativo para melhorar a qualidade da democracia?

### 3.3.2. Segundo momento: representatividade, responsividade e accountability

O diagnóstico de que o sistema político brasileiro sofria de mazelas estruturais geradoras de intensa instabilidade foi superado, mas a insatisfação com o desempenho das instituições políticas permaneceu patente. Nesse contexto, a parte mais significativa das críticas deixou de se direcionar à eventual inaptidão do sistema político para proporcionar estabilidade institucional, mas sim ao déficit de responsividade e

accountability da classe política em relação à sociedade, o que comprometeria a qualidade da democracia de diversas formas.

Com efeito, o fato de o sistema decisório mostrar desempenho satisfatoriamente funcional, com o controle da agenda pelo Poder Executivo através, principalmente, da utilização de seus poderes legislativos e da influência sobre a Mesa e Lideranças do Congresso Nacional não implica, por si só, a verificação de outros aspectos também desejáveis para o bom funcionamento do sistema político, tais como um elevado grau de representatividade e de accountability.

Na verdade, uma ampla prevalência do Poder Executivo sobre o parlamento na aprovação de políticas pode ser indicativa de reduzido grau de accountability. Nesse sentido, Anastasia, Melo e Santos (2004) concluíram que (i) quanto maior a dispersão dos poderes de agenda e de veto entre Executivo e Legislativo, e entre as duas casas legislativas nos países bicamerais, maior a accountability horizontal; e (ii) quanto maior a dispersão dos poderes de agenda e de veto entre situação e oposição e entre os diferentes atores no interior do parlamento, maior a accountability vertical.

Como já exposto, embora sempre presente no debate público e objeto de discussões acadêmicas, o tema da reforma eleitoral não chegou a adquirir contornos muito definidos muito menos propostas consensuais. Apesar de diversas propostas supostamente aptas a mudar para melhor tenham sido feitas desde 1988, não foi possível construir acordo sobre elas, e houve mesmo quem duvidasse da necessidade de tais reformas.

Na busca pela identificação das maiores mazelas do sistema eleitoral brasileiro e, por conseguinte, dos pontos mais críticos a serem reformados, Almeida (2006) e Rennó (2006) identificam o mesmo problema, a saber, o elevado número de candidatos como fato gerador de confusão e esquecimento no eleitorado, o que prejudicaria, em última análise, o nível de *accountability* da representação. Diante do mesmo diagnóstico, Almeida (2006) propôs o fim da representação proporcional com lista aberta por um sistema de lista fechada ou, ainda, eleições majoritárias em distritos. As propostas são alternativas distantes uma da outra, mas seriam justificadas por possuírem igual aptidão para enfrentar a mesma disfunção, independentemente dos diferentes efeitos colaterais que possam ocasionar.

Já Rennó (2006) apresenta a proposta de alteração da lei nº 9.504/1997, visando a redução do número máximo de candidatos por partido como meio menos drástico e igualmente apto a atingir os resultados desejados. Note-se, o que existe nas propostas é

uma clara intenção de proporcionar aos eleitores maior facilidade para a identificação e a criação de vínculos com os políticos que os representam.

Melo (2006) destaca a necessidade de produzir maior coerência na representação proporcional e fortalecer os partidos, o que poderia ser obtido por intermédio de seis medidas (i) descolamento entre as eleições do Congresso Nacional e as disputas para os governos estaduais, com a expectativa de que a separação acarrete aumento do peso das eleições presidenciais para os partidos, acelerando o seu processo de nacionalização; (ii) a adoção de listas fechadas ou flexíveis, o que eliminaria o mais inconsistente aspecto da representação proporcional no Brasil, o voto personalizado; (iii) introdução de mecanismos impositivos da fidelidade partidária ou instrumentos que inibissem a troca de legendas entre uma eleição e outra, o que teria o condão de manter a coerência da representação, na medida em que os partidos passariam toda a legislatura com o número de cadeiras correspondente à votação obtida e, ainda, traria estabilidade às bancadas do Congresso Nacional; (iv) proibição das coligações nas eleições proporcionais, ou alocação de cadeiras, dentro da coligação, em correspondência com a votação de cada partido, impedindo que partidos sem respaldo popular elejam representantes e que votos dados a uma legenda sirvam para render mandatos a políticos ligados a outras plataformas partidárias; (v) fim do preceito que torna o quociente eleitoral uma fórmula de exclusão, o que também aumentaria a proporcionalidade da representação; (vi) adoção de financiamento de campanha público, acompanhado ou não de doações de pessoas físicas e jurídicas, mas em padrões mais reduzidos, o que diminuiria os custos de campanha e tornaria mais transparente o processo, que hoje consistiria na arrecadação de recursos pelos candidatos e prestação de contas fictícias pelos partidos. As explicações parecem coerentes e, pelo ponto de vista exposto, tenderiam a influenciar o fortalecimento de melhorias na representação, no sentido de torná-la mais proporcional em relação a os votos depositados nas urnas, e fortalecimento das legendas.

Mas alterações no sistema de lista aberta também poderiam trazer prejuízos à representação, como aponta Araújo (2006), que atribui ao sistema de lista aberta e ausência de barreiras ao funcionamento de partidos menores a inclusão de setores com mais dificuldades de acesso à elite política.

Da mesma forma, as propostas visando o fim das coligações também são passíveis de críticas. De acordo com Braga (2006) as coligações eleitorais proporcionam melhor

aproveitamento dos votos válidos<sup>7</sup> e contribuem com o pluralismo político, facilitando o acesso a cadeiras pelos partidos menores, especialmente nos estados com menos eleitores. Além disso, as coligações contribuiriam para a nacionalização dos partidos, auxiliando a coordenação entre as eleições nacionais e estaduais.

Amorin Neto (2006) defende que a adoção do semipresidencialismo no Brasil teria o condão de melhorar as condições de governabilidade no país, evitando a emergência de presidências cesaristas e plebiscitárias ou ineficazes governos minoritários, como no caso de Collor. O sistema semipresidencialista, ademais, geraria fortes incentivos para formação e gestão eficaz de governos de coalizão, resultando, por fim, na institucionalização das virtudes do presidencialismo de coalizão. Apesar de não serem mais tão frequentes, ainda há propostas que enxergam a reforma política como imperativo para a sobrevivência e funcionamento do sistema político.

Outro tema que já foi amplamente debatido na literatura especializada diz respeito às formas de financiamento de campanha. Samuels (2006), por exemplo, aparentemente demonstra simpatia pelo financiamento público, mas destaca que ele não seria suficiente para acabar com o problema do caixa dois e, além disso, poderia gerar problemas adicionais relacionados aos critérios adotados pelas elites partidárias para a divisão e utilização do dinheiro. À vista disso, propôs duas soluções mais modestas, a saber: (i) reduzir os limites máximos de doações possíveis por pessoas físicas e jurídicas, de maneira a minorar a influência do dinheiro nas eleições; e (ii) criar critérios mais rígidos de fiscalização dos gastos de campanha, como a obrigação de entregar relatórios periódicos.

Ainda sobre o financiamento de campanhas, Speck (2015) também defendeu a criação de tetos mais restritos para as doações privadas, deixando claro que a simples proibição de doações empresariais deixaria abertas outras portas para a desigualdade entre os candidatos, como o autofinanciamento. Uma contribuição importante consistiu em apontar para mecanismos que busquem empoderar o eleitor, que no caso brasileiro não é levado em conta na hora da definição sobre a distribuição de recursos públicos. Sobre o assunto, destaca que *matching funds*, restituição de doações e vouchers “*estão entre os modelos mais avançados de alocação de recursos públicos por meio de decisões dos cidadãos.*” (SPECK, 2015, p. 114).

---

<sup>7</sup> Na medida em que menos partidos deixam de atingir o coeficiente menos votos ficam sem utilidade nenhuma.

Na presente seção o escopo não foi de mapear o universo de trabalhos com críticas ao sistema político brasileiro e eventuais propostas de reforma. Em vez disso, procurou-se selecionar alguns trabalhos exemplificativos dos temas mais frequentemente abordados, por meio do que se procurou apontar para a guinada da maior parte dos trabalhos. Nesse sentido, problemas referentes à eventual disfuncionalidade da relação entre os poderes Executivo e Legislativo foram perdendo terreno, crescendo a importância de temas relativos à representatividade dos eleitores, e aos graus de responsividade e accountability.

### 3.3.3. Reforma política no Congresso Nacional

Nicolau (2017) informa que houve três grandes ciclos de debates sobre reforma eleitoral no Congresso Nacional. O primeiro deles teve início com a redemocratização e se estendeu até o final da década de 1990, trazendo como carro chefe a adoção do voto distrital misto. O autor destaca que “*apesar da onda*” em torno do assunto, nenhuma proposta bem elaborada tecnicamente chegou a ser apresentada.

Novamente de acordo com Nicolau (2017), em 2003 foi instituída na Câmara dos Deputados uma comissão com o escopo de investigar as mazelas do sistema representativo e formular propostas para a sua resolução. A referida comissão concluiu que o grande problema residia na forma de financiamento das campanhas eleitorais, opinando no sentido de que deveria ser adotado um sistema de financiamento integralmente custeado por recursos públicos. Nesse contexto surgiu a proposta de manutenção do sistema proporcional, mas com adoção da lista fechada. Assim, a emergência do sistema proporcional com lista fechada como um dos principais temas em discussão na esfera parlamentar não decorreu dos benefícios intrínsecos do sistema, mas sim da sua aptidão a facilitar o financiamento integralmente público das campanhas eleitorais. Com o tempo, a questão foi ganhando força no poder legislativo e no debate público. Porém, embora houvesse um significativo consenso entre os parlamentares a favor do financiamento público, foi ficando cada vez mais clara a grande resistência em relação à lista fechada, principalmente por parte dos parlamentares que não integravam a cúpula das elites partidárias e, justamente por isso, poderiam ter dificuldade para obter uma boa posição na lista. Nicolau (2017) informa que a lista fechada foi votada e derrotada em 27 de junho de 2007, recebendo 182 votos a favor e 251 votos contrários.

A última onda relatada por Nicolau (2017) foi a do “distritão”, sistema conhecido na literatura como “voto único não transferível”, que é operado por mecanismo bastante simples: os candidatos que receberam maior número de votos em um determinado estado, até o limite de cadeiras, são eleitos. Votado em maio de 2015, o distritão foi derrotado pelo placar de 267 votos contrários e 210 votos favoráveis.

Assim, conclui-se que as grandes propostas que mobilizaram o Congresso Nacional com uma expectativa razoável não foram exitosas, confirmando a regra que prevê a inércia dos agentes que tradicionalmente detêm poder para alterar normas eleitorais.

Mas há outras formas de analisar as propostas de reforma política que ingressaram no Congresso Nacional. Lima e Barros (2014) analisaram 410 propostas de emenda constitucional apresentadas entre 1990 e 2013. Verificaram a ocorrência de uma série de PECs que propunham mudanças pontuais, as quais poderiam ser sucedidas por outras que consolidavam um texto que englobasse diversas propostas apresentadas separadamente, desvelando-se, no conjunto dos casos, a incapacidade de realizar mudanças. Vale o registro de que os autores trabalham com todo o universo de propostas de reforma política apresentadas no período. Sob o ponto de vista quantitativo, destacaram-se as propostas destinadas a debater o sistema eleitoral, fidelidade partidária, unificação de eleições, e número de cadeiras legislativas.

Rocha e Silva (2015) também apuraram um número incrível de propostas de emenda constitucional em tramitação na Câmara dos Deputados no período de 1988 a 2010. Foram 661 propostas sobre mudanças em regras políticas. O que representa 25,4% do total de PECs apresentadas no período.

Digno de nota é que os autores verificaram, quanto ao conteúdo das propostas, motivações que passavam ao largo da escolha racional. Isto é, propostas destinadas ao aperfeiçoamento normativo do sistema eleitoral sem implicar expectativa de maximização de ganhos ou, ainda, propostas que aparentemente eram prejudiciais aos parlamentares mas que, provavelmente, dada a baixa probabilidade de aprovação, destinavam-se a acenar ao eleitorado com temas sensíveis, como a redução do número de cadeiras nas casas legislativas.

Rocha e Silva (2015) observam que, apesar do elevado número de propostas de emendas à Constituição (PECs) apresentadas, a dificuldade de implementação da agenda de emendas constitucionais fez com que a estratégia dos parlamentares fosse deslocada para mudanças mais pontuais via projetos de lei.

Porém, não se pode descartar que diversas propostas de PECs muitas vezes servem para que o parlamentar possa fomentar um determinado debate, ou ainda realizar acenos às suas bases eleitorais, sem a menor perspectiva de aprovação.

Além disso, a agenda de reformas políticas profundas, de envergadura constitucional, deu significativos passos nas duas últimas décadas por meio de decisões do TSE e do STF. Os processos envolvendo a verticalização das coligações eleitorais, fidelidade partidária e cláusula de desempenho foram deflagrados pelos próprios partidos políticos, que frustrados em suas pretensões na arena legislativa, encontraram no Poder Judiciário uma nova possibilidade de concretização das reformas desejadas.

Além disso, se é verdade que o Congresso Nacional não foi efetivo em aprovar PECs sobre diversos temas envolvendo o sistema político nas últimas décadas, por outro lado emendou a constituição em diversas respostas às investidas do Poder Judiciário, sendo possível citar emendas sobre os temas: (i) fixação do número de vereadores; (ii) fidelidade partidária; (iii) verticalização das coligações eleitorais; (iv) autonomia para organização partidária; (v) cláusula de desempenho.

Por um lado, o Congresso Nacional não é efetivo em introduzir mudanças profundas no sistema político por meio de emendas à Constituição. Por outro lado, apresenta elevado êxito na aprovação de PECs que se destinam a restituir, ao menos parcialmente, o *status quo*. Isso sugere que, apesar do processo legislativo mais dificultoso para a aprovação de emendas à Constituição, a chave para compreender o insucesso da enorme maioria das PECs pode advir da visão conservadora das elites políticas quanto às regras eleitorais vigentes, conforme sustenta a literatura, e não de dificuldades adicionais verificadas no processo legislativo.

Não é demais lembrar que a agenda constituinte implementadas pelos governos posteriores a 1988 está relacionada a uma necessidade encontrada pelos sucessivos presidentes de alterar a constituição para implementar suas políticas públicas, e não à vontade de alterar as regras do jogo político (ARANTES e COUTO, 2006).

#### 3.3.4. Reforma política no Poder Judiciário

Uma das hipóteses do trabalho é a de que o STF e o TSE absorveram algumas bandeiras oriundas do debate público e acadêmico sobre a reforma política, implementando alterações destinadas à produção de resultados específicos no mundo real.

Esses problemas dizem respeito justamente às questões que passaram a ocupar o foco da literatura sobre reforma política nas últimas décadas. Isto é, na medida em que as questões sobre o equilíbrio e funcionalidade institucional perderam terreno na literatura, emergiram com maior vigor os assuntos relacionados à representatividade, responsividade e accountability do sistema político, nos quais residem as grandes intervenções do Poder Judiciário.

A literatura aponta que o Poder Judiciário participou de praticamente todas as mudanças de regras eleitorais de maior relevância operadas nas últimas décadas, e em especial nos temas de maior profundidade. (MARCHETTI 2013).

Essa participação do STF e do TSE na reforma política ocorreu basicamente de duas formas, a saber: (i) por meio de regras eleitorais que foram alteradas pelo Poder Judiciário; (ii) e casos em que o Poder Judiciário funcionou como *veto point*, impedindo mudanças oriundas do Poder Legislativo.

Uma análise preliminar revela que tais decisões, no STF, via de regra ocorrem em processos de controle constitucional direto, tais como as ações diretas de inconstitucionalidade. Apenas no caso da redução do número de vereadores o STF promoveu o controle de constitucionalidade pela via difusa. No caso da fidelidade partidária há fundamentação relevante em alguns mandados de segurança que auxiliarão na compreensão da correspondente ação direta de inconstitucionalidade.

Porém, é possível verificar nos chamados processos de controle constitucional abstrato, nos quais foram promovidas mudanças profundas no sistema político, reiteradas referências aos casos de corrupção política e malversação de dinheiro público. Isto permite supor que o ingresso desses temas no cotidiano do STF, pela via recursal ou como instância originária para o julgamento de altas autoridade pode ter pressionado de alguma forma as reformas implementadas pelo STF em seu papel de maior destaque, o de corte constitucional.

Já no âmbito do TSE, as mudanças das regras têm origem em resoluções do tribunal, isto é, normas de hierarquia infralegal e que, *a priori*, foram introduzidas no ordenamento jurídico com o espoco de orientar a burocracia estatal que trabalha nas eleições e facilitar a interpretação das leis, regulamentando aspectos administrativos e explicitando aspectos caros aos partidos e candidatos.

Os casos mais importantes em que o Poder Judiciário implementou reformas profundas já foram brevemente comentados na parte introdutória dessa dissertação. Em todos eles os ministros do STF, geralmente em conjunto com os do TSE, arrogaram para



si o papel de reformadores do sistema político e eleitoral. Mas alcançaram os resultados desejados?

#### 4. O CASO DA FIXAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES

##### 4.1. Interpretação originária do artigo 29, VI da Constituição de 1988 e precedentes ao Recurso Extraordinário (RE) 197.917

De acordo com a sistemática adotada pela Constituição de 1967/69, os municípios não eram considerados entes federativos dotados de autonomia. Os administradores municipais deveriam, assim, seguir as balizas estabelecidas por uma lei estadual conhecida como lei orgânica dos municípios.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios a autonomia para se auto-organizarem politicamente, por meio de leis orgânicas próprias aprovadas por no mínimo 2/3 dos vereadores em dois turnos de votação (art. 29). O reconhecimento dos municípios enquanto entes integrantes da federação, compondo uma repartição tripartite de competências legislativas e administrativas, foi imediato, não havendo grande celeuma entre os constitucionalistas a esse respeito (BULOS, 2003; MORAES, 2003; CRETELLA JÚNIOR 1992)

Dentro de tal autonomia estava compreendida a possibilidade de cada Câmara Municipal definir o seu respectivo número de vereadores, respeitadas balizas previamente fixadas. Essas balizas, conforme a interpretação que se tornou corrente, buscavam assegurar, ao menos, um mínimo de proporcionalidade entre o tamanho da população do município e a quantidade de vereadores.

Assim, o número de integrantes do Poder Legislativo de cada município poderia variar da seguinte forma, segundo a nova Constituição: (a) para municípios com população de até 1 milhão de habitantes, 9 a 21 vereadores; (b) para municípios com mais de 1 milhão e menos de 5 milhões de habitantes, 33 a 41 vereadores; e (c) para municípios com mais de 5 milhões de habitantes, 42 a 55 vereadores.

Por um lado, a Constituição Federal deixava claro que municípios com maior população comportavam maior número de vereadores. Por outro lado, ao se limitar a estabelecer apenas intervalos largos, deixando bom espaço de discricionariedade à escolha das próprias câmaras de vereadores, abria a possibilidade de que os legislativos municipais de cidades menos populosas tivessem mais vereadores do que as casas legislativas de municípios de população numericamente superior. Essa regra que assegurava, grosso modo, certa proporcionalidade, tolerando possíveis distorções, vigorou até o julgamento, pelo STF, do RE 197.917, concluído em 24.03.2004.

Antes disso, a jurisprudência dos tribunais de justiça dos estados era robusta no sentido de assegurar a autonomia das câmaras municipais para fixarem o número de vereadores dentro dos intervalos constitucionalmente previstos. O Tribunal Superior Eleitoral também proferiu decisões em tal sentido, tais como no Mandado de Segurança nº 1.945, no Recurso Especial 9.756, no Mandado de Segurança 1.987<sup>8</sup>, no Agravo de Instrumento em RE 11.561 e no Mandado de Segurança nº 2.070. Também havia decisões de diversos tribunais de justiça dos estados no mesmo sentido (GUERZONI FILHO, 2010), sempre confirmando a autonomia municipal para escolher o número de vereadores, contanto que dentro das faixas impostas pela Constituição Federal. Foram os casos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Apelação Cível nº 4.648); Tribunal de Justiça do Paraná (Processo nº 037113900); Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação Cível nº 75.943-5; Agravo de Instrumento 193.571-5; Apelação Cível 163.921-5; e Embargos Infringentes nº 56.049-5); Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Processo nº 000125971-2/00(1); Processo nº 000139447-7/00(1); Processo nº 0001482240-5/00(1); e Processo nº 000168382-0/00(1)); e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Apelação Cível nº 70004570354; Apelação Cível nº 70004901294).

Dado o escopo do trabalho, não foi possível analisar individualmente cada uma das mencionadas decisões proferidas pelos tribunais de justiça dos estados e pelo TSE. Optou-se, por outro lado, por um estudo mais minucioso dos precedentes que figuraram no próprio STF. Assim, verificou-se que além da interpretação sobre o exato sentido do texto constitucional, o que estava em jogo na judicialização do tema era uma disputa entre o Ministério Público e os partidos políticos, e essa disputa possui relevância para a compreensão do assunto.

---

<sup>8</sup> Observe-se a ementa do referido julgado: “CAMARA DE VEREADORES - NUMERO DE CADEIRAS - PROPORCIONALIDADE - ARTIGO 29, INCISO IV DA CONSTITUICAO FEDERAL. A PROPORCIONALIDADE DE QUE COGITA O INCISO IV DO ARTIGO 29 DA CONSTITUICAO FEDERAL NAO E ABSOLUTA, MAS MITIGADA PELA OPCAO POLITICA, ATRIBUIDA AOS MUNICIPIOS, DE FIXAR AS CADEIRAS NA CAMARA DE VEREADORES, OBSERVADAS AS BALIZAS CONSTITUCIONAIS INDICADORAS DE NUMEROS MINIMO E MAXIMO. INEXISTENTE PREVISAO LEGAL EFICAZ, EM FACE DE LIMINAR CONCEDIDA EM ACAO POPULAR, DESCABE PROCEDER A REDUCAO OU AO AUMENTO DO NUMERO DE CADEIRAS DO ULTIMO PLEITO, DESDE QUE RESPEITADOS OS PARAMETROS CONSTANTES DAS ALINEAS 'A', 'B' E 'C' DO ALUDIDO INCISO.

#### 4.2. Antecedentes do STF ao RE 197.917

##### 4.2.1. Cautelares proferidas na ADI 204/MS e na ADI 692-4 Goiás – Competência exclusiva da Constituição Federal para fixar o número de vereadores

A primeira decisão do STF sobre o tema da fixação do número de vereadores, já sob a vigência da Constituição Federal de 1988, deu-se em medida cautelar na ADI 204/MS.

Em 01 de março de 1990, a Procuradoria Geral da República (PGR) ingressou com ADI impugnando a constitucionalidade de dois dispositivos da Constituição do Estado de Goiás. Eles tinham a seguinte redação:

Art. 20 As Câmaras Municipais terão o número de vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

I – Os Municípios de até 15.000 habitantes terão nove Vereadores;

II – Os Municípios de 15.001 até 30.000 habitantes terão onze vereadores;

III - Os Municípios de 30.001 até 60.000 habitantes terão treze vereadores;

IV - Os Municípios de 60.001 até 120.000 habitantes terão quinze vereadores;

V - Os Municípios de 120.001 até 240.000 habitantes terão dezessete vereadores;

VI - Os Municípios de 240.001 até 480.000 habitantes terão dezenove vereadores;

VII - Os Municípios de 480.001 até 1.000.000 habitantes terão vinte e um vereadores.

(...)

Art. 40 As Câmaras Municipais, nesta legislatura, convocarão para dar-lhes posse, os candidatos a Vereador, nas eleições realizadas em 15 de novembro de 1988, que vierem a ser diplomados pela Justiça Eleitoral, por força do artigo 20 da Constituição.

A PGR arguiu a inconstitucionalidade dos dispositivos transcritos supra, sendo que o STF, por unanimidade, afastou cautelarmente a aplicabilidade das normas, observando também que estas gerariam significativo *periculum in mora*, uma vez que a alteração dos vereadores das câmaras municipais, no curso da legislatura, poderia acarretar diversos entraves jurídicos.

Na fundamentação do acórdão, prevaleceu o argumento de que os dispositivos impugnados seriam incompatíveis com o artigo 5º, § 4º do Ato das Disposições

Constitucionais e Transitórias (ADCT), o qual dispõe que “*O número de vereadores por município será fixado, para a representação a ser eleita em 1988, pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, respeitados os limites estipulados no art. 29, IV, da Constituição*”.

A razão de ser deste dispositivo do ADCT é muito simples. A Constituição Federal foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988 e as eleições municipais estavam previstas para o dia 15 de novembro do mesmo ano, ou seja, apenas um mês e 10 dias após a promulgação.

Nada obstante, o artigo 29, IV previa a competência dos municípios para fixarem, por meio da lei orgânica, o número de vereadores. A lei orgânica, nos termos do *caput* do artigo 29, deveria atender aos preceitos da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Assim, pode-se afirmar que, para a eleição de vereadores em número previsto na lei orgânica seria preciso aguardar: (i) a promulgação das constituições estaduais e, após estas, (ii) a promulgação das leis orgânicas. Obviamente não haveria tempo hábil para tanto.

A solução encontrada pelo constituinte foi criar uma regra especial, transitória, a ser aplicada para a legislatura eleita em 1988. Para as seguintes, valeria o parâmetro estabelecido na lei orgânica, contanto que observados os preceitos da Constituição Federal e das respectivas constituições estaduais.

A decisão do STF em sede de cautelar na ADI 204/MS, portanto, apontou corretamente a inconformidade dos dispositivos da constituição do Estado de Mato Grosso do Sul que pretendiam impor regramento diverso daquele previsto no artigo 5º, § 4º, ADCT.

Mas cabem algumas considerações sobre o que o acórdão não disse. Não há nenhuma objeção a respeito do fato de que o artigo 20 da Constituição Estadual fixava um número rígido de vereadores de acordo com cada faixa populacional, observadas as grandes faixas previstas no artigo 29, IV da Constituição Federal.

Semelhante foi o desfecho da cautelar proferida na ADI 692/GO. O artigo 67, § 1º da Constituição do Estado de Goiás apresentava conteúdo semelhante ao do artigo 20 da Constituição Sul-Mato-Grossense. Isto é, estabelecia faixas populacionais com números rígidos de vereadores, para a composição das câmaras municipais. Assim, também neste caso não haveria nenhuma margem discricionária a ser ponderada pelo Legislativo local.

A Procuradoria Geral da República ingressou com ação direta de inconstitucionalidade contra o dispositivo em questão. Porém, em seus fundamentos, não apontou a violação da autonomia municipal. Muito ao contrário, argumentou que a fixação do número de vereadores nas câmaras municipais é matéria de absoluta competência da Constituição Federal. Além disso, apresentou cálculo que demonstraria a proporcionalidade exata buscada pelo constituinte, explicitando subfaixas que já estariam implícitas no artigo 29, VI da Constituição Federal.

O acórdão proferido em tal caso limita-se a transcrever os trechos mais importantes da petição inicial apresentada pela PGR. Ao final, conclui pela existência de inconstitucionalidade por violação ao artigo 29, IV da Constituição Federal e existência de *periculum in mora*, haja vista a proximidade das eleições de 1992. Isto é, em caso de não concessão da cautelar a composição das câmaras de vereadores situadas no estado tenderia a mudar no curso da legislatura, o que causaria diversos transtornos.

#### 4.2.2. Cautelar na ADI 1038/TO e Reclamação 488/TO

Outra constituição estadual a conferir tratamento minucioso à composição das câmaras municipais foi a do estado do Tocantins. Em razão disso, o PSDB, ingressou com a ADI 1038/TO. E mais uma vez o STF, pela via em decisão cautelar, considerou a regra inconstitucional.

Este caso, porém, apresenta uma diferença substancial em relação aos dois citados no tópico anterior. É que o STF passou a considerar que uma constituição estadual, ao regulamentar exaustivamente a quantidade de vereadores em cada município, observadas faixas rígidas correspondentes ao tamanho da população, extrapola a sua competência normativa, invadindo a esfera reservada aos municípios pela Constituição Federal.

Em meados de 1994 o PMDB ingressou com uma Reclamação<sup>9</sup>, perante o STF, alegando que a Câmara Municipal de Palmas, ao reduzir o número de vereadores de 13 para 9, teria contrariado o entendimento externalizado pelo STF na cautelar da ADI1038/TO. Nesta oportunidade o Supremo julgou a reclamação improcedente, argumentando que a competência para a fixação do número de vereadores pertence às respectivas câmaras municipais, sendo que as leis orgânicas constituem os únicos

---

<sup>9</sup> Rcl 488 AgR - TO.

instrumentos adequados para tanto; observando, ademais, que sempre devem ser respeitados os limites constantes das faixas de discricionariedade previstas no artigo 29, IV.

#### 4.2.3. Proponentes das ações e a fundamentação dos julgados

Apenas 4 precedentes antecederam o julgamento do paradigmático julgamento do RE 197.917. Tais julgados trouxeram fundamentação muito breve. Os ministros muito pouco acrescentaram em termos de fundamentação àquilo que havia sido descrito nos relatórios dos acórdãos, como argumentos dos proponentes de cada uma das ações.

Nos dois primeiros, as ações foram propostas pela PGR. A ação foi movida com apelo à moralidade pública. A Procuradoria da República, conforme transcrição da inicial contida no relatório da cautelar julgada na ADI 692-4/GO, deixou claro que considerava os cálculos de proporcionalidade efetivados pelas assembleias legislativas como equivocados, já que não respeitavam a proporcionalidade exata do quanto previsto no artigo 29, IV, da Constituição Federal.

Os cálculos adotados pelas constituições estaduais previam, grosso modo, degraus menores nas faixas de menor população, criando-se uma grande faixa final. A PGR tinha o entendimento de que a Constituição Federal não deixou flexibilidade para a fixação do número de cadeiras, de forma que deveria ser realizado um cálculo exato que cortasse todas as faixas em partes iguais dentro de cada uma das margens previstas no artigo 29, IV, da Constituição. Para ilustrar este ponto, as tabelas 2 e 3 apontam os parâmetros adotados pela Constituição Goiana e aqueles considerados corretos pela PGR:

**Tabela 2- Correspondência entre o a população e o número de vereadores na Constituição do Estado de Goiás**

<b>População</b>	<b>Número de vereadores</b>
<b>Até 10.000</b>	9
<b>De 10.001 a 30.000</b>	11
<b>De 30.001 a 50.000</b>	13
<b>De 50.001 a 75.000</b>	15
<b>De 75.001 a 100.000</b>	17
<b>De 100.001 a 150.000</b>	19
<b>De 150.001 a 1.000.000</b>	21
<b>De 1.000.001 a 2.000.000</b>	33
<b>De 2.000.001 a 5.000.000</b>	42
<b>Mais de 5.000.000</b>	55

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Constituição do estado de Goiás de 1989.

**Tabela 3 - Correspondência entre a população e o número de vereadores conforme interpretação da CF pela PGR na ADI 692-GO**

População	Número de vereadores
Até 47.619	9
De 47.620 a 126.984	10
De 126.985 a 206.349	11
De 206.350 a 285.714	12
De 284.715 a 365.079	13
De 365.080 a 444.444	14
De 444.445 a 523.809	15
De 523.810 a 603.174	16
De 603.175 a 682.539	17
De 682.540 a 761.904	18
De 761.805 a 841.269	19
De 841.270 a 920.634	20
De 920.635 a 999.999	21
De 1.000.001 a 1.444.445	33
De 1.444.446 a 1.888.889	34
De 1.888.890 a 2.333.333	35
De 2.333.334 a 2.777.777	36
De 2.777.778 a 3.222.221	37
De 3.222.222 a 3.666.665	38
De 3.666.666 a 4.111.109	39
De 4.111.110 a 4.555.553	40
De 4.555.554 a 5.000.000	41
De 5.000.001 a 5.444.444	42
De 5.444.445 a 5.888.888	43
De 5.888.889 a 6.333.332	44
De 6.333.333 a 6.777.776	45
De 6.777.777 a 7.222.220	46
De 7.222.221 a 7.666.664	47
De 7.666.665 a 8.111.108	48
De 8.111.109 a 8.555.552	49
De 8.555.553 a 8.999.996	50
De 8.999.997 a 9.444.440	51
De 9.444.441 a 9.888.884	52
De 9.888.885 a 10.333.328	53
De 10.333.329 a 10.777.772	54
De 10.777.773 a 11.222.216	55

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da ADI 692 - GO

Evidente, portanto, que um dos argumentos utilizados pela Procuradoria Geral da República em tal caso foi justamente o mesmo do qual se valeu o Ministério Público do Estado de São Paulo no paradigmático caso envolvendo a Câmara Municipal de Mira Estrela, o qual será melhor explicitado adiante.



Na ADI 1038/TO e na Reclamação 488 TO, o STF chegou justamente ao mesmo resultado, a saber, o afastamento da aplicabilidade das constituições estaduais que impunham um número fixo de vereadores de acordo com faixas rígidas. Porém, o núcleo argumentativo utilizado pelos proponentes das referidas ações, o PSDB e o PMDB, foi diferente e, pode-se dizer, até mesmo antagônico. Os referidos partidos políticos pleiteavam fosse reconhecida discricionariedade das câmaras municipais, dentro dos intervalos previstos no artigo 29, IV da Constituição Federal, para que cada qual fixasse o respectivo número de vereadores. Isso é totalmente incompatível com o argumento segundo o qual as constituições dos estados não poderiam se imiscuir em tal matéria porque a Constituição Federal já havia fixado faixas rígidas e implícitas dentro dos intervalos expressos, não deixando margem para qualquer alteração por parte das outras esferas federativas.

Em resumo, o STF havia dito que as constituições dos estados não poderiam dispor sobre o número de vereadores. Mas não havia dito claramente o porquê. E mais, não havia dito quem tinha a razão, se o Ministério Público ou os partidos políticos. A definição disso tudo chegou com o RE 197.917.

#### 4.3. RE 197.917: fundamentação e importância dos argumentos consequentialistas

De acordo com o Relatório do acórdão proferido no RE 197.917, do STF, o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com uma ação civil pública objetivando reduzir de 11 para 9 o número de vereadores da cidade de Mira Estrela, no interior de São Paulo; que, no último censo demográfico, realizado em 2010, contava com 2.820 habitantes<sup>10</sup>.

O juiz de primeiro grau de jurisdição julgou a ação procedente, declarando inconstitucional o artigo da lei orgânica municipal que fixava em 11 o número de vereadores e declarando a extinção dos mandatos de dois parlamentares. O município e a câmara municipal apelaram ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O recurso foi acolhido, cassando a decisão originária e restituindo as duas cadeiras suprimidas pelo juiz singular.

---

<sup>10</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mira-estrela/panorama>. Acesso em 10/04/2019

Em face da decisão de segunda instância, o Ministério Público do Estado de São Paulo apresentou recurso extraordinário. Foi no julgamento desse recurso que o STF, por maioria de 7 votos a 4, posicionou-se em sentido radicalmente diverso da jurisprudência supramencionada, acerca da interpretação do artigo 29, IV, da Constituição Federal.

Como visto acima, predominava o entendimento de que a proporcionalidade entre a população dos municípios e o número de vereadores não precisava ser rígida, exata, bastando o cumprimento de uma proporcionalidade grosseira, que atendessem a limites previamente fixados. Com o RE 197.917, o STF impôs o entendimento de que dentro dos limites estabelecidos haviam sublimites também rígidos, de maneira que a câmara municipal de um município de menor população nunca poderia superar, em número de vereadores, o parlamento de um município mais populoso.

Apesar de uma parte dos debates ser dedicada ao conteúdo semântico, gramatical, do artigo 29, IV da Constituição Federal, chamaram a atenção o grande número de argumentos consequencialistas. Isto é, argumentos que buscavam legitimar a decisão não pelos métodos de interpretação constitucional reconhecidos pela literatura, mas sim pelos resultados que se pretendia produzir no mundo real.

Em seu voto, o Relator Maurício Correa observou que as câmaras municipais têm fixado o número de vereadores sem nenhum respeito à proporcionalidade, havendo muitos municípios com pouca população e número alto de cadeiras de vereadores, sendo que outros muito mais populosos teriam quantidade inferior. Assim, deveria haver maior proporcionalidade.

Acrescentou que havendo redução das cadeiras em boa parte dos municípios, ocorreria substancial economia de recursos, o que poderia impedir a ocorrência de gastos abusivos, principalmente de numerário oriundo do FPM, já que boa parte dos entes municipais do país não consegue fazer frente às despesas com arrecadação própria.

Disse, ainda, que os recursos enviados aos municípios se convertem em rateio para a manutenção dos vereadores e outras regalias, sendo que o país não poderia se dar a tal luxo por estar passando por um momento difícil do ponto de vista econômico. Observa-se aqui uma preocupação não propriamente com a corrupção, mas com uma forma de má utilização de recursos públicos. Assim, a reforma de regras políticas assumia para o ministro o papel não apenas de combater a corrupção, mas também de otimizar recursos públicos. Isso reforça o argumento de que a visão da reforma política enquanto panaceia efetivamente chegou ao STF.

Em contraposição, o Ministro Sepúlveda Pertence (voto vencido), afirmou que o problema da economicidade estaria resolvido pela Emenda Constitucional nº 25, que fixou o limite de gastos dos municípios com o poder legislativo. Isto é, contestou os argumentos consequentialistas utilizados pelo relator apontando uma causa impeditiva das consequências previstas.

Na sequência, o ministro Nelson Jobim afirmou que o maior número de vereadores é usado para ampliar o jogo político, com mais apoiadores em campanhas de deputados e senadores. Nas eleições municipais, o maior número de cadeiras acarretaria aumento do número de candidatos à vereança e, por consequência, aumentaria os custos eleitorais dos prefeitos. A redução do número de vereadores teria o condão de combater essa disfunção.

Acrescentou ainda que, em razão de erros cometidos na Constituição de 1988, houve um crescimento brutal do número de municípios, chegando-se ao absurdo de se criar um município a cada três dias no Brasil. De acordo com Nelson Jobim, essa proliferação de municípios seria estimulada pela possibilidade de criação de cargos de vereador e outros.

Por fim, Nelson Jobim fez uma recomendação para que TSE regulamentasse a matéria com o objetivo de agregar segurança jurídica ao processo eleitoral que se aproximava. Com efeito, o julgamento se encerrou no dia 24 de março de 2004, sendo certo que ocorreriam eleições municipais em outubro daquele ano.

O ministro Gilmar Mendes, embora tenha votado de acordo com o relator, no sentido de reconhecer um critério aritmético rígido no artigo 29 da Constituição Federal, ocupou-se de duas questões processuais importantes, sendo que uma delas era referente à possibilidade de produção de efeitos *erga omnes* em um processo subjetivo que chegou ao STF pela via do controle difuso de constitucionalidade, e a outra referente à projeção dos efeitos da decisão para o futuro, isto é, atribuição de efeitos *ex nunc* em vez de *ex tunc*.

O ministro Marco Aurélio (voto vencido), não explorou argumentos consequentialistas, reafirmando a autonomia das câmaras municipais para estabelecerem o número de cadeiras de vereadores dentro do intervalo compreendido em cada uma das faixas estabelecidas pelo artigo 29 da Constituição Federal, como vinha ocorrendo em todo o país até então. Negou provimento ao recurso do ministério público.

O ministro Joaquim Barbosa (votou com a maioria) apenas destacou a grande desproporção entre o número de vereadores nos municípios, citando uma cidade de cerca

de 40 mil habitantes que contava com dezessete vereadores e outra com mais de seiscentos mil habitantes que possuía vinte e um parlamentares, fato que por si só comprovaria a desproporção a ser corrigida. Isto é, o ministro Barbosa também utilizou um argumento consequencialista. Ele demonstrou que pretendia alterar a composição das câmaras municipais para que passassem a apresentar número de vereadores mais proporcional.

Porém, não recorreu aos argumentos calçados em aspectos financeiros, que foram os mais relevantes no voto condutor do Ministro Maurício Correa.

O ministro Ayres Britto (procedente) demonstrou grande preocupação em relação a eventual excesso de poder que a interpretação até então em vigor estava conferindo às câmaras municipais. Destacou que, uma vez que o prefeito não teria como vetar um dispositivo da lei orgânica do município, a prerrogativa de fixar o número de vereadores deve ser contida, posto que, caso contrário, a casa a legislativa poderia atuar em causa própria sem possibilidade de controle.

Percebe-se, portanto, que o ministro Ayres Brito também manifestou a intenção de produzir consequências no mundo real, as quais consistiriam na redução do poder das câmaras municipais.

O ministro César Peluso (maioria) destacou a importância de conter gastos, impedir desproporções no número de vereadores entre câmaras municipais e, ainda, não permitir o exercício abusivo de poder pelas casas legislativas dos municípios. Porém, manteve a sua fundamentação baseada na interpretação jurídica das normas, indicando que tais objetivos seriam, na verdade, predições contidas no próprio dispositivo constitucional. Valeu-se, portanto, de argumentos consequencialistas, embora estes não constituam o núcleo do voto.

A ministra Ellen Gracie (maioria) em poucas palavras manifestou a sua concordância com o relator e com o ministro Peluso.

A mesma postura foi adotada pelo ministro Carlos Velloso (maioria), que se limitou a acompanhar o voto do relator.

O ministro Celso de Melo (vencido), apresentou divergência em relação ao relator, destacando uma questão meramente formal e outra material. Quanto ao aspecto formal, salientou que, em ação civil pública só poderia haver controle incidental de inconstitucionalidade. Isto é, em face de demanda concreta, poder-se-ia resolver preliminarmente a controvérsia envolvendo a constitucionalidade de uma lei da qual dependa a solução de uma questão de mérito. Não seria esse o caso, já que a ação civil

pública foi proposta diretamente contra o dispositivo da lei orgânica municipal que previa o número de 11 vereadores. Isto é, a discussão sobre a constitucionalidade da lei não surgiu no processo como uma questão prejudicial de mérito. Era, isto sim, o próprio objeto do processo.

Em relação ao aspecto material, o ministro Celso de Melo argumentou no sentido de que a questão deveria ser decidida pelo prisma da autonomia municipal, como vinha ocorrendo até então. Segundo ele, a autonomia municipal deve ser considerada uma das pedras angulares do federalismo brasileiro, sendo certo que a capacidade municipal de auto-organização havia sido expressamente reconhecida pela Constituição de 1988, constituindo uma prerrogativa política de um ente da federação.

Observa-se, portanto, que os argumentos consequencialistas, especialmente aqueles utilizados pelos ministros Maurício Correa e Nelson Jobim, foram fundamentais para o resultado do julgamento, já que ocuparam parcela relevante da argumentação do relator e do acórdão como um todo. Além disso, foram acompanhados pela maioria dos demais ministros, alguns dos quais sem nada adicionar a tais argumentos.

Constata-se, por conseguinte, que ao decidir que o número de vereadores das câmaras municipais do Brasil deveria ser reduzido por força de um critério aritmético rígido de interpretação do artigo 29 da Constituição Federal, o STF estava afirmando que pretendia, principalmente, reduzir os gastos do poder legislativo municipal, sendo desejável atingir também objetivos secundários, como desestimular o surgimento de cabos eleitorais nas cidades, e conter o poder legislativo local, e acabar com incentivos para a criação de novos municípios<sup>11</sup>.

Uma vez encontrados os argumentos consequencialistas principais, passamos a verificar se os efeitos almejados da decisão judicial foram de fato alcançados.

#### 4.4. Os Efeitos jurídicos do RE 197.917 e as Resoluções 21.702/2004 e 21.803/2004 TSE

Após o término da votação do RE 197.917 em março de 2004, o Ministro Nelson Jobim lembrou que o processo eleitoral do ano de 2004 estava próximo, sendo que, em pouco tempo, os diretórios municipais dos partidos políticos teriam que definir os seus

---

<sup>11</sup> Tratava-se ademais, como visto no tópico anterior, de consagrar a vitória da tese defendida pelo Ministério Público em face da tese defendida pelos partidos políticos.

respectivos candidatos aos cargos de vereador. Tendo à vista que, de acordo com a legislação da época, cada partido político poderia lançar candidatos à vereança em número máximo correspondente a 150% das cadeiras disponíveis em cada município, alguma definição urgente deveria ser tomada para evitar aquilo que ele designou como “problema sério” e “enorme terrível dificuldade para o processo eleitoral”. Não haveria tempo hábil e, talvez, sequer disposição para que todas as câmaras municipais dos 5570 municípios brasileiros reformassem as respectivas leis orgânicas de acordo com os parâmetros fixados. Ato contínuo, o Ministro Nelson Jobim sugeriu que a matéria deveria ser regulada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Na sequência, o Ministro Sepúlveda Pertence, que integrou a minoria vencida, comprometeu-se a submeter a matéria ao crivo do TSE, Corte que à época presidia. Procurou demonstrar que adotaria tal providência no menor prazo possível, com o escopo de agregar segurança jurídica no processo eleitoral. Teve o cuidado, ainda, de pedir celeridade nos trâmites burocráticos para a publicação do acórdão cuja votação estava sendo concluída.

Em 12.04.2004, isto é, pouco menos de um mês antes da publicação do acórdão do RE 197.917, pelo STF, foi publicada, pelo TSE, a Resolução TSE nº 21.702/2004, que determinava, em seu artigo 1º, que *“Nas eleições municipais deste ano, a fixação do número de vereadores a eleger observará os critérios declarados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 197.917, conforme as tabelas anexas”*.

Na verdade, havia apenas uma tabela anexa, que consolidava os parâmetros que já haviam sido apresentados no voto do Relator, Ministro Maurício Corrêa, no acórdão do RE 197.917. Assim, independentemente do quanto disposto em cada Lei Orgânica Municipal, todas as câmaras municipais elegeriam vereadores de acordo com os parâmetros prefixados na referida decisão, conforme a tabela 4.

**Tabela 4 - Número de vereadores de acordo com o RE 197.917 e Resolução TSE**

<b>Número de habitantes do município</b>	<b>Número de vereadores</b>
até 47.619	09 (nove)
de 47.620 até 95.238	10 (dez)
de 95.239 até 142.857	11 (onze)
de 142.858 até 190.476	12 (doze)
de 190.477 até 238.095	13 (treze)
de 238.096 até 285.714	14 (catorze)
de 285.715 até 333.333	15 (quinze)
de 333.334 até 380.952	16 (dezesesseis)
de 380.953 até 428.571	17 (dezesete)
de 428.572 até 476.190	18 (dezoito)
de 476.191 até 523.809	19 (dezenove)
de 523.810 até 571.428	20 (vinte)
de 571.429 até 1.000.000	21 (vinte e um)
de 1.000.001 até 1.121.952	33 (trinta e três)
de 1.121.953 até 1.243.903	34 (trinta e quatro)
de 1.243.904 até 1.365.854	35 (trinta e cinco)
de 1.365.855 até 1.487.805	36 (trinta e seis)
de 1.487.806 até 1.609.756	37 (trinta e sete)
de 1.609.757 até 1.731.707	38 (trinta e oito)
de 1.731.708 até 1.853.658	39 (trinta e nove)
de 1.853.659 até 1.975.609	40 (quarenta)
de 1.975.610 até 4.999.999	41 (quarenta e um)
de 5.000.000 até 5.119.047	42 (quarenta e dois)
de 5.119.048 até 5.238.094	43 (quarenta e três)
de 5.238.095 até 5.357.141	44 (quarenta e quatro)
de 5.357.142 até 5.476.188	45 (quarenta e cinco)
de 5.476.189 até 5.595.235	46 (quarenta e seis)
de 5.595.236 até 5.714.282	47 (quarenta e sete)
de 5.714.283 até 5.833.329	48 (quarenta e oito)
de 5.833.330 até 5.952.376	49 (quarenta e nove)
de 5.952.377 até 6.071.423	50 (cinquenta)
de 6.071.424 até 6.190.470	51 (cinquenta e um)
de 6.190.471 até 6.309.517	52 (cinquenta e dois)
de 6.309.518 até 6.428.564	53 (cinquenta e três)
de 6.428.565 até 6.547.611	54 (cinquenta e quatro)
Acima de 6.547.612	55 (cinquenta e cinco)

Fontes: RE 197.917, STF e Resolução TSE nº 21.702/2004.

Na Resolução nº 21.803/2004, o TSE explicitou o novo número de vereadores em cada um dos municípios, de acordo com as novas faixas populacionais fixadas, sendo possível realizar uma comparação entre o número de vereadores eleitos em 2000 e a quantidade de cadeiras em disputa nas eleições de 2004.

A medida era mesmo necessária, já que estava em jogo a segurança jurídica e a confiabilidade do processo eleitoral, envolvendo expectativas de parlamentares, partidos políticos, pré-candidatos e dos próprios cidadãos. Além disso, era necessário que a Justiça

Eleitoral adaptasse todo o aparato necessário para realizar com sucesso todos os atos necessários à realização das eleições em todo o país. Com efeito, uma vez que a governança eleitoral é de responsabilidade da Justiça eleitoral (MARCHETTI, 2013), a ela competia, por exemplo, deferir ou indeferir candidaturas considerando o número máximo de possíveis candidatos por partido ou coligação que, por sua vez, é calculado sobre o número de cadeiras em disputa. Esse processo é realizado logo após as convenções partidárias e antes do período de campanha eleitoral. Isto é, era necessário que se tivesse elevada segurança das regras em vigorar vários meses antes das eleições em si.

Assim, era imperativo que a Justiça Eleitoral soubesse precisamente quantas cadeiras de vereadores seriam disputadas em cada município, pois só assim seria possível realizar ações triviais em uma eleição, como deferir ou indeferir registros de candidaturas<sup>12</sup> ou calcular o quociente eleitoral e a distribuição das sobras.

O que se percebe na tabela anexa à Resolução TSE nº 21.803/2004, é que houve expressiva redução do número total de vereadores no país. Porém, a eloquência de alguns ministros sugeria impacto mais significativo. Nas eleições de 2000, foram eleitos 60.229 vereadores em todo o Brasil. Já nas eleições de 2004, estavam em disputa 51.748 cadeiras. Em suma, houve uma redução de 14,1%.

#### 4.5. Sobre a redução do número de vereadores em 2004

Quando se totaliza, por estado da federação, o número de vereadores em 2000 e 2004, observa-se que, apesar da ocorrência de redução nas 26 unidades, o impacto foi proporcionalmente diferente, conforme pode ser visto na tabela 5.

---

<sup>12</sup> De acordo com a legislação em vigor, cada partido político poderia lançar número de candidatos a vereador não superior a 150% das cadeiras. No caso das coligações, o total de candidatos não poderia superar 200% das vagas.



**Tabela 5 - Redução do número de vereadores por estado da federação**

UF	NÚMERO DE VEREADORES EM 2000	NÚMERO DE VEREADORES EM 2004	PERCENTUAL DE REDUÇÃO
AC	209	204	2%
AL	1.016	938	8%
AP	160	151	6%
AM	630	592	6%
BA	4.703	3.858	18%
CE	2.504	1.729	31%
ES	994	742	25%
GO	2.466	2.273	8%
MA	2.347	1.992	15%
MT	1.416	1.273	10%
MS	787	712	10%
MG	9.093	7.853	14%
PR	4.007	3.692	8%
PB	2.486	2.024	19%
PA	1.547	1.361	12%
PE	1.978	1.747	12%
PI	2.122	2.015	5%
RJ	1.279	999	22%
RN	1.620	1.500	7%
RS	5.116	4.584	10%
RO	527	482	9%
RR	159	139	13%
SC	2.993	2.691	10%
SE	806	692	14%
SP	7.995	6.248	22%
TO	1.269	1.257	1%
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>60.229</b>	<b>51.748</b>	<b>14%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da dados da Resolução TSE nº 21.803/2004

A simples leitura da tabela 4 sugere que os estados mais populosos perderam proporcionalmente mais vereadores do que os menos populosos. Os municípios do Tocantins, por exemplo, perderam apenas 1% de seus vereadores. No Acre a perda foi de 2,5%. Os municípios do estado de São Paulo, por outro lado, tiveram reduzidas as vagas nas câmaras municipais em 22,1%. Impacto semelhante foi verificado no Rio de Janeiro, cujos municípios perderam 22,9% de suas cadeiras.

Uma hipótese explicativa para a referida desproporção é a de que a maior parte das câmaras de vereadores dos municípios muito pequenos como, por exemplo, aqueles

com população inferior a 10 mil habitantes já havia fixado o mínimo de 9 vereadores, não sofrendo tantas perdas. E tais municípios são mais presentes nos estados menos populosos. Assim, as grandes perdas teriam se concentrado em municípios não tão pequenos assim, mais comuns em estados mais populosos.

Em 2000 havia 3.115 municípios com quantidade mínima de 9 vereadores. Em 2004, esse número foi para 4.984. Em termos percentuais, 55,7% dos municípios do país tinham o número mínimo de vereadores. Em 2014, passaram a ser 89,47% dos municípios com a quantidade mínima de representantes no Poder Legislativo.

Dos 3.115 municípios com 9 vereadores em 2000, apenas 745 tinham mais de 10 mil habitantes, sendo que, destes, 154 tinham mais de 20 mil habitantes. Após a alteração promovida pela cúpula do Poder Judiciário, passou a haver 967 municípios com mais de 20 habitantes com 9 vereadores. Dentre os municípios com mais de 10 mil habitantes o número saltou para 2.308.

Dentre os municípios com menos de 10 mil habitantes, nas eleições de 2000, 2.370 deles tinham 9 vereadores. Após a alteração, passaram a ser 2.676. Isto é, dentre os municípios com menos de 10 mil habitantes, 88,56% já possuíam 9 vereadores em 2000. Já entre os municípios com população entre 10 mil e 47.619 habitantes, apenas 32,27% possuíam 9 vereadores antes da alteração. Eram 439 e passaram a ser 2.308.

Quando se passa a considerar os municípios de 47.619 até 95.238 habitantes, um universo de 314 cidades, passa-se de um total de 4805 para 3140 vereadores. Isto é, restaram 65,35% das cadeiras em tal faixa populacional. A média de cadeiras no Legislativo das cidades em tal intervalo populacional era de 15,3. Passou a ser 10, já que todos os municípios passaram de tal porte passaram a ter 10 vereadores.

Nos municípios de 95.239 a 142.857 habitantes havia 90 cidades que em 2000 totalizavam 1520 vereadores; que, em 2004, passaram a ser 979. Restaram, portanto, 63,16% das cadeiras. A média de representantes nas câmaras municipais de tais cidades era de 16,88, passando a 11.

Essas constatações permitem inferir que, em resumo, os municípios especialmente afetados pela mudança da regra não foram aqueles muito pequenos. Isto é, o impacto foi mais sentido em cidades com população acima de 10 ou 20 mil habitantes.

O Município de Mira Estrela, que tinha menos de três mil habitantes e viu o seu número de vereadores reduzido de 11 para 9, portanto, não é representativo dos municípios pequenos do país. A maioria dos municípios com menos cinco mil habitantes já possuía 9 vereadores. Pode-se afirmar que o caso diz respeito mais a um ponto fora da

curva e não o exemplo perfeito do que efetivamente ocorria nos menores municípios. Nada obstante, serviu para mover o STF no sentido de restringir a autonomia municipal e regulamentar a composição de todas as câmaras municipais do Brasil (GUERZONI FILHO, 2010).

#### 4.6. Limitações normativas das despesas do Poder Legislativo municipal

A redução do número de cadeiras das câmaras municipais, pelo STF, não foi a única iniciativa de alcance nacional promovida com o escopo de reduzir as despesas produzidas pelos parlamentos locais.

Antes disso, em fevereiro de 2000, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 25 que, dentre outras medidas, instituiu: (i) o teto dos subsídios dos vereadores, em percentual do subsídio dos deputados estaduais e variável de acordo com a população do município<sup>13</sup>; (ii) o teto de despesas do Poder Legislativo municipal em percentual da soma das receitas tributárias dos municípios com as transferências obrigatórias oriundas de outros entes da federação<sup>14</sup>. Nesse caso, o teto também ficou escalonado em função do número de habitantes do município, de maneira que os municípios menores poderiam comprometer um percentual maior de suas receitas com as despesas do Poder Legislativo<sup>15</sup>; (iii) o limite de 70% para as despesas com Poder Legislativo com folha de pagamento, incluindo os subsídios dos vereadores; (iv) que o repasse à câmara municipal de valor acima do permitido seria considerado crime de responsabilidade do prefeito; (v) que a realização de despesa com pessoal em valor acima do permitido seria considerada crime de responsabilidade do presidente da câmara.

---

<sup>13</sup> Os diferentes limites ficaram estipulados da seguinte maneira: (i) para os municípios de até 10 mil habitantes, teto equivalente a 20% do subsídio dos deputados estaduais; (ii) municípios de 10 mil a 50 mil habitantes, 30% do subsídio dos deputados estaduais; (iii) municípios de 50 mil a 100 mil habitantes, 40% do subsídio dos deputados estaduais; (iv) municípios de 100 mil a 300 mil habitantes, 50% dos deputados estaduais; (v) municípios de 300 mil a 500 mil habitantes, 60% do subsídio dos deputados estaduais; (vi) municípios de mais de 500 mil habitantes, 75% do subsídio dos deputados estaduais).

<sup>14</sup> Isto é, soma do valor arrecadado com tributos municipais, como o IPTU, ISS, ITBI e taxas municipais, com as transferências constitucionalmente previstas, como a participação municipal em 50% do produto do ITR, 50% do IPVA e 25% do ICMS, além da quota do FPM.

<sup>15</sup> A limitação ficou estabelecida da seguinte forma: (i) 8% para os municípios com até 100 mil habitantes; (ii) 7% por cento para os municípios com população entre 100 mil e 300 mil habitantes; (iii) 6% para os municípios com população entre 300 mil e 500 mil habitantes; (vi) 5% para os municípios com população acima de 500 mil habitantes.

No mesmo ano, no mês de maio, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que também trouxe disposições sobre as despesas do Poder Legislativo municipal. Sobre o assunto, importa dizer que a despesa do município com pessoal, de acordo com a LRF, não poderia mais superar 60% da receita corrente líquida<sup>16</sup>, sendo que o Poder Legislativo ficou obrigado a observar o teto de 6% de tal receita para as suas despesas com folha de pagamento.

O que a LRF fez, ao fim e ao cabo, foi legislar novamente sobre um assunto que acabava de ser regulamentado. Todavia, para tanto, introduziu novos parâmetros. Nada sugere que o Congresso Nacional pretendia impor limites cumulativos baseados em variáveis diferentes para as despesas com pessoal do Legislativo municipal. Muito ao contrário, os projetos tramitaram concomitantemente e pretendiam resolver o mesmo problema. Mas o fato é que, a partir do ano 2000, as câmaras municipais ficaram obrigadas a observar limites globais de despesas, assim como limites com sublimites de despesas com folha de pagamento, sendo estes apurados com base nas receitas tributárias próprias acrescidas de transferências constitucionais obrigatórias ou receita corrente líquida.

Assim, uma vez que não apenas os limites, mas também os parâmetros de apuração são diferentes, não é possível dizer *a priori*, pela simples análise dos textos normativos e sem extrapolar o escopo da pesquisa, se as regras mais rigorosas e limitativas se originaram da EC 25/2000 ou da LRF. Porém, pode-se afirmar com segurança que, a partir do ano 2000, as câmaras municipais passaram a conviver com limites objetivos para as suas despesas, especialmente com folha de pagamento.

Por fim, deve-se lembrar que a Emenda Constitucional nº 58, que permitiu nova ampliação do número de vereadores, conforme será melhor exposto em capítulo adiante, reduziu o limite de despesas do Poder Legislativo em relação ao montante resultante da soma das receitas tributárias do município somadas às transferências constitucionais obrigatórias. Nesse sentido, os limites passaram a ser os seguintes: (i) para os municípios com população de até 100 mil habitantes, alteração de 8% para 7%; (ii) para os municípios com população de 100 a 300 mil habitantes, alteração de 7% para 6%; (iii) para municípios com população de 300 a 500 mil habitantes, redução de 6% para 5%. Para os

---

<sup>16</sup> O artigo 2º, IV da LRF define receita corrente líquida como sendo a somatória das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso dos municípios, as contribuições dos servidores para o sistema de previdência e assistência social e as compensações financeiras realizadas com dívidas tributárias e não tributárias de credores de precatórios.

municípios com população acima de 500 mil habitantes, em vez de um único teto de 5%, passaram a haver 3, que correspondem a (iv) 4,5% para os municípios com população de 500 mil a 3 milhões de habitantes; (v) 4% para municípios com população de 3 milhões a 8 milhões de habitantes e (vi) 3,5% para os municípios com população acima de 8 milhões de habitantes.<sup>17</sup>

#### 4.7. Evolução das despesas do Poder Legislativo municipal e possíveis efeitos das medidas legislativas e judiciais

Partindo-se da premissa de que o principal argumento contido nos votos dos ministros, no julgamento do RE 197.917, dizia respeito à necessidade de reduzir as despesas do Poder Legislativo municipal, mostrou-se apropriado verificar se tais fins foram efetivamente obtidos.

Este tópico pretende esclarecer se a redução do número de vereadores foi realmente efetiva para reduzir as despesas do legislativo municipal; se os limites impostos pelo Congresso Nacional tiveram maior efetividade ou se as medidas, em geral, não produziram os resultados esperados.

Os dados relativos à execução orçamentária (receita e despesa) dos municípios brasileiros são armazenados e disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda<sup>18</sup>. Para tanto, as informações são transmitidas por cada um dos municípios, através de convênio realizado junto à Caixa Econômica Federal.

Pretendia-se, a princípio, analisar a evolução das despesas do Poder Legislativo da totalidade dos municípios brasileiros.

Porém, percebeu-se que nem todos os municípios constavam nas planilhas referentes a todos os anos de 2000 a 2017. Ou seja, as informações não foram repassadas à Secretaria do Tesouro Nacional. Esta é, inclusive, a explicação apresentada oficialmente no banco de dados.

---

<sup>17</sup> A redução do percentual máximo de gastos com as câmaras municipais conforme o tamanho do município possui uma razão de ser. É que na medida em que as cidades crescem, naturalmente a demanda por serviços públicos como saúde, educação e transportes cresce na mesma proporção. O mesmo não vale para a estrutura de trabalho do Poder Legislativo.

<sup>18</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>, para as contas dos exercícios até 2013 e [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf) para os exercícios a partir de 2014. Acesso em 17/04/2019.

Além disso, verificou-se que em diversas ocasiões o número informado para a rubrica “despesa legislativa”, isto é, despesas das câmaras municipais, foi zero. Isso pode ser atribuído a erros de contabilidade na classificação da despesa.

Assim, para viabilizar a análise, foram excluídos, em um primeiro momento, os municípios que não prestaram informações em qualquer dos anos entre 2000 e 2017 e, também, aqueles que, em qualquer ano deste período, informaram o valor zero para a despesa legislativa.

Restaram 2119 municípios, sendo que uma análise prévia das oscilações das despesas municipais ano a ano sugeriu a existência de significativo número de informações inconsistentes. Nesse sentido, verificou-se, na análise de evolução ano a ano, significativo número de oscilações das despesas legislativas em magnitude extremamente improvável, acima de centenas, milhares, ou mesmo dezenas ou centenas de milhares de pontos percentuais para cima. Da mesma forma, foram verificadas oscilações para baixo na casa dos 80%, 90% ou mesmo acima de 99%. Em boa parte dos casos tais oscilações estavam relacionadas. Isto é, ocorria a inserção de um número muito fora do padrão e, no ano seguinte havia outra oscilação muito significativa no sentido contrário, retornando assim ao padrão. Considerou-se esse tipo de oscilação um indicativo de erro na transmissão da informação pelo município à Secretaria do Tesouro Nacional.

Para reduzir a probabilidade de levar em conta informações decorrentes de erros na inserção de dados, foram excluídos, por fim, os municípios em que se verificou, de um ano para o outro, aumentos de despesas superiores a 100% ou reduções de despesas acima de 50%.

Os municípios cujas informações serão analisadas estão distribuídos, por estado da federação e região geográfica, conforme a tabela 6.

**Tabela 6 - Distribuição dos municípios que compõem a base de dados por estado e região**

<b>Estado / Região</b>	<b>Número de municípios</b>	<b>Estado / Região</b>	<b>Número de municípios</b>
Acre	1	Sergipe	2
Amapá	1	Região Nordeste	478
Amazonas	11	Espírito Santo	36
Pará	2	Minas Gerais	345
Rondônia	37	Rio de Janeiro	17
Roraima	2	São Paulo	308
Tocantins	23	Região Sudeste	706
Região Norte	77	Paraná	22
Alagoas	42	Rio Grande do Sul	274
Bahia	170	Santa Catarina	166
Ceará	65	Região Sul	462
Maranhão	2	Goiás	71
Paraíba	54	Mato Grosso	22
Pernambuco	57	Mato Grosso do Sul	27
Piauí	42	Região Centro-Oeste	120
R. Grande do Norte	46	Total	1843

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Em relação à população, os 1.843 municípios estão distribuídos de acordo com a tabela 7:

**Tabela 7 - distribuição dos municípios que compõem a base de dados por intervalo de população**

<b>População</b>	<b>Número de municípios</b>
<b>Até 10 mil</b>	789
<b>De 10 a 20 mil</b>	406
<b>De 20 a 50 mil</b>	374
<b>De 50 a 100 mil</b>	145
<b>De 100 a 500 mil</b>	109
<b>Acima de 500 mil</b>	21

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Considerada a soma da despesa legislativa do total de 1.843 câmaras municipais de 2000 a 2017, com valores atualizados pelo IPCA-A IBGE até janeiro de 2019, constata-se a seguinte variação percentual ano a ano, conforme a tabela 8:

**Tabela 8 - Evolução da soma das despesas das câmaras municipais que compõem a base de dados**

<b>Ano</b>	<b>Evolução da desp. Legislativa</b>	<b>Ano</b>	<b>Evolução da desp. Legislativa</b>
<b>2001</b>	- 6,86%	<b>2010</b>	- 3,91%
<b>2002</b>	+ 4,09%	<b>2011</b>	+ 3,91%
<b>2003</b>	+ 3,36%	<b>2012</b>	+ 5,46%
<b>2004</b>	- 1,12%	<b>2013</b>	+ 6,21%
<b>2005</b>	+ 2,59%	<b>2014</b>	+ 4,47%
<b>2006</b>	+ 6,82%	<b>2015</b>	- 2,80%
<b>2007</b>	+ 6,77%	<b>2016</b>	- 0,06%
<b>2008</b>	+ 5,86%	<b>2017</b>	+ 5,59%
<b>2009</b>	+ 7,06%	<b>TOTAL</b>	+ 47,43%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

O que se percebe, tendo à vista apenas a somatória das despesas das câmaras municipais, é que no período de 2000 a 2017 houve um crescimento gradual de gastos, chegando-se a um crescimento acumulado de 47,43%; sendo, pois, a expansão de despesas a regra. Nada obstante, em cinco anos foi possível verificar a ocorrência de queda no total de despesas das câmaras municipais, a saber: 2001, 2004, 2010, 2015 e 2016.

Chama a atenção, de imediato, o fato que as duas maiores oscilações para baixo ocorreram de 2000 para 2001 e de 2009 para 2010, respectivamente na ordem de 6,86% e 3,91%. Os anos de 2001 e 2010 correspondem, respectivamente, aos exercícios financeiros imediatamente posteriores a introdução dos limites de despesas do Poder Legislativo (EC 25 e LRF) e redução dos limites fixados pela Emenda Constitucional 25/2000 (EC 58/2009). Ou seja, foram os primeiros orçamentos elaborados tendo à vista as mencionadas limitações.

Nos anos de 2015 e 2016 o Brasil atravessou forte recessão econômica, com retração do PIB medida pelo IBGE na casa de, respectivamente, - 3,55% e - 3,30%. De acordo com o arcabouço normativo aplicado às despesas do Poder Legislativo municipal, a expansão ou contração da atividade econômica pode influenciar as despesas nas câmaras municipais. Com efeito, o desempenho da economia possui importância para a arrecadação de tributos municipais como o ISS ou arrecadados por outros entes



federativos, mas que, todavia, possuem percentual de seu produto repartido com os municípios<sup>19</sup>.

Todas essas receitas que integram o orçamento municipal são levadas em conta para cálculo dos limites fixados na Constituição Federal ou na LRF. Assim, a queda da arrecadação tributária própria e das transferências obrigatórias oriundas de outros entes federativos implica, por si só, redução do valor nominal do limite de gastos do Poder Legislativo. Ou seja, ainda que o Poder Legislativo possua autonomia financeira para encaminhar proposta orçamentária própria todos os anos, sem ingerência do Executivo, deve observar as limitações normativas existentes, sendo certo que o teto de gastos tende a ser nominalmente reduzido em momentos de retração da economia.

Diante de tais observações, cogitou-se a possível existência de correlação estatística entre a evolução das receitas municipais e a evolução das despesas das câmaras municipais. De maneira simplificada, o argumento poderia ser resumido da seguinte forma: quanto maior é o orçamento do município, maior é o valor nominal do teto de gastos do Poder Legislativo, sendo certo que quando as receitas municipais crescem a despesa legislativa tende a crescer, e vice-versa.

Para a verificação da possível existência de uma correlação linear entre evolução das receitas totais dos municípios e a evolução das despesas legislativas, optou-se pela utilização do coeficiente de Pearson, expresso na fórmula *infra*, onde x = receita total do município e y = o total da despesa legislativa do mesmo município.

$$r = \frac{\sum_i(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_i(x_i - \bar{x})^2 \sum_i(y_i - \bar{y})^2}}$$

Aplicou-se a operação à totalidade dos municípios constantes do banco de dados, considerando-se que, hipoteticamente, a obtenção do resultado 1 indica uma correlação positiva perfeita e o resultado -1 indica uma correlação negativa perfeita. Para os valores intermediários, considerou-se a intensidade da correlação conforme a seguinte escala: (i) de 1 a 0,9 positiva muito forte; (ii) de 0,9 a 0,7 positiva forte; (iii) de 0,7 a 0,5 positiva moderada; (iv) de 0,5 a 0,3 positiva fraca; (v) de 0,3 a - 0,3 desprezível; (vi) de - 0,3 a -

---

<sup>19</sup> Por exemplo, 25% do ICMS e 50 % do IPVA, arrecadados pelos estados, são repassados aos municípios (artigo 158 III e IV da Constituição Federal) e 22% do produto do imposto de renda sobre proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados compõem o Fundo de Participação dos Municípios, repartido entre todos os municípios do país.

0,5 negativa fraca; (vii) de - 0,5 a - 0,7, negativa moderada; (viii) de - 0,7 a - 0,9, negativa forte; e (ix) de - 0,9 a - 1, negativa muito forte.

A quantidade de municípios enquadrada em cada um dos intervalos descritos supra é apresentada na tabela 9.

**Tabela 9 - Distribuição dos municípios de acordo com a correlação entre a variação das receitas orçamentárias municipais e das despesas do Poder Legislativo**

Tipo de correlação	Quantidade de municípios
Positiva muito forte	644
Positiva forte	961
Positiva moderada	140
Positiva fraca	53
Desprezível	35
Negativa fraca	9
Negativa moderada	2
Negativa forte	0
Negativa muito forte	0

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os números acima demonstram a existência de correlação estatística forte ou muito forte em cerca de 87% dos municípios que compuseram a análise, sendo que, quando se considera também os casos de correlação positiva moderada ou fraca chega-se a 97,5% de correlação positiva.

É possível afirmar, portanto, que existe efetiva correlação entre a variação da receita orçamentária total do município e a variação das despesas do Poder Legislativo na esmagadora maioria dos casos analisados.

Por outro lado, o mesmo não pode ser dito a respeito da correlação entre a variação do número de vereadores e a variação das despesas do poder legislativo. Com efeito, em 873 municípios analisados não houve alteração do número de vereadores durante todo o período de 2000 a 2017. São, em grande maioria, aqueles municípios realmente muito pequenos, com menos de 10 mil habitantes e que, via de regra, já possuíam apenas 9 cadeiras ainda antes da decisão do RE 197.917 e assim prosseguiram após a promulgação da Emenda Constitucional nº 58/2009, que restringiu ao máximo de 9 vereadores a composição das câmaras municipais em municípios com até 15 mil habitantes.

Assim, sendo a número de vereadores uma constante em 873 casos, é certo que não possui potencial explicativo sobre a variável despesa legislativa.

Quanto aos demais casos, utilizando-se novamente o coeficiente de Pearson, procurou-se identificar a natureza da correlação entre a variação do número de vereadores

e a evolução da despesa legislativa, adotando-se os mesmos critérios para se classificar a identidade de cada correlação. A distribuição dos municípios analisados, conforme o critério descrito, é expressa na tabela 10:

**Tabela 10 - Distribuição dos municípios de acordo com a correlação entre a variação do número de vereadores e das despesas do Poder Legislativo**

Tipo de correlação	Quantidade de municípios
Positiva muito forte	3
Positiva forte	28
Positiva moderada	63
Positiva fraca	67
Desprezível	372
Negativa fraca	123
Negativa moderada	196
Negativa forte	145
Negativa muito forte	2

Fonte: Elaborada pelo autor.

Somando-se os casos em que não é possível estabelecer relação entre o número de vereadores e a despesa legislativa e aqueles em que a relação é desprezível, chega-se a 1.245 municípios, o que corresponde a 67,55% do total. Isto é, uma ampla maioria. Chama a atenção, também, o fato de que há um maior número de municípios com correlação negativa do que positiva. Uma hipótese com aptidão para explicar tal fenômeno pode ser investigada tendo à vista que no ano de maior redução do número de cadeiras, 2005, houve aumento substancial da despesa legislativa, um total de 2.59%.

Mas em resumo, as tabelas *supra* apontam para a existência de forte correlação entre a variação da receita municipal e das despesas legislativas, não se podendo dizer o mesmo acerca da variação do número de vereadores e as referidas despesas.

Diante disso, é de se concluir que as medidas adotadas pelo Congresso Nacional, baseadas na instituição de limites de gastos para o Poder Legislativo municipal na própria Constituição Federal (EC 25/2000) e na LRF, com posterior redução do limite constitucional (EC 58/2009), possuem aptidão para proporcionar economia de recursos públicos nas câmaras municipais. O mesmo não pode ser dito da redução do número de vereadores decorrentes da medida adotada pelo Poder Judiciário no RE 197.917.

As eleições de 2012 foram as primeiras realizadas na vigência da Emenda Constitucional nº 58/2009. As câmaras municipais, assim, tiveram ao menos três anos

para emendarem as respectivas leis orgânicas municipais, alterando assim o número de vereadores, de acordo com os novos limites propostos.

Somando o número de vagas em disputa para o cargo de vereador, nas eleições de 2012, com base nas informações disponíveis na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, chega-se a um total de 57.283 cadeiras, em um total de 5.552 municípios. Isto é, um aumento de 5.535 cargos de vereador em relação aos 51.748 cargos disputados em 2004 e algo muito próximo a isso em 2008. Houve, portanto, uma majoração do número total de cadeiras na ordem de 10,7%.

Porém, como observado anteriormente, não é possível estabelecer nenhuma relação estatística entre o aumento de vereadores e o aumento de despesas do Poder Legislativo municipal, sendo a expansão da despesa legislativa do período melhor explicada pelo aumento das receitas municipais atreladas ao crescimento econômico do período.

#### 4.8. Emenda Constitucional nº 58/2009: reação do Legislativo

Na Resolução nº 21.702/2004, de 2 de abril de 2004, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, consta o artigo 3º redigido da seguinte forma: “*Sobrevindo emenda constitucional que altere o art. 29, IV, da Constituição, de modo a modificar os critérios referidos no art. 1º, o Tribunal Superior Eleitoral proverá a observância das novas regras*”. Isto é, se o Congresso Nacional alterasse, pelo meio adequado, as regras referentes à fixação do número de vereadores, as eleições seguintes deveriam ser organizadas de maneira a respeitar o quanto decidido pelo Poder Legislativo federal.

Dos 7 ministros que subscreveram a mencionada resolução, além do Presidente do TSE, Sepúlveda Pertence, mais 2 tinham cadeira também no STF: Ellen Gracie e Carlos Velloso. Estes últimos, inclusive, acompanharam o voto condutor do Ministro Maurício Correa no RE 197.917.

Naquele momento, o Congresso Nacional ainda não havia aprovado nenhuma emenda voltada a superar regras criadas pelo STF sobre competição eleitoral<sup>20</sup>. Assim,

---

<sup>20</sup> A Emenda Constitucional nº 52, que eliminou a verticalização das coligações em eleições gerais, decorrente de decisão do TSE ratificada pelo STF, foi promulgada em 8 de março de 2006. Já a Emenda Constitucional nº 97, que introduziu novamente a cláusula de desempenho no texto constitucional foi promulgada em 4 de outubro de 2017. Sobre este caso, importa dizer que o Congresso Nacional já havia aprovado medida semelhante na lei 9.096/95, cujos respectivos dispositivos foram julgados inconstitucionais nas ADIs 1351 e 1354. Logo, a Emenda Constitucional nº 97 também superou o entendimento fixado pelo STF.

não se pode afirmar que uma emenda à constituição seria algo tão previsível. Além disso, é certo que o artigo 3º da Resolução nº 21.702/2004 possui natureza de ato administrativo. Com efeito, não caberia ao Poder Judiciário julgar, previamente, a constitucionalidade de uma hipotética emenda que poderia superar a jurisprudência existente, sem ao menos conhecer o seu texto. O que o TSE estava dizendo era, simplesmente, que em caso de uma nova alteração na composição das câmaras municipais, oriunda do Congresso Nacional, a Justiça Eleitoral deveria trabalhar com a premissa de que, para organizar as eleições subsequentes, a alteração deveria ser respeitada, ao menos até que a questão fosse judicializada.

De toda forma, com tal medida, o Poder Judiciário também acenou ao Congresso Nacional sobre a viabilidade de uma medida legislativa em sentido contrário ao decidido no RE 197.917. Isto é, sinalizou que poderia não deter a última palavra sobre o assunto, sinalizando para a via do diálogo institucional<sup>21</sup>.

E realmente não tardou até que o Poder Legislativo deflagrasse o processo que veio a resultar na sua resposta. Em novembro de 2004, isto é, um mês após a ocorrência do primeiro processo eleitoral após a redução do número de vereadores pelo Poder Judiciário, o deputado federal Pompeo de Mattos, do PDT/RS, apresentou a primeira proposta de Emenda à Constituição Federal que sugeriu alterações no artigo 29-A e o acréscimo do artigo 29-B no texto constitucional. Após esta, diversas outras propostas foram protocolizadas em ambas as casas, passando a tramitar em conjunto em decorrência do apensamento dos novos projetos aos autos do projeto originário, conforme regras regimentais.

A proposta já continha os principais aspectos do texto definitivo que viria a ser aprovado, ao fim da tramitação e, assim, convertido na Emenda Constitucional nº 58/2009. Isto é, o projeto objetivava reduzir os limites de despesas do Poder Legislativo municipal e, ao mesmo tempo, estabelecer novos limites para número de vereadores, o que permitiria a ampliação do número de cadeiras na imensa maioria das câmaras de vereadores, a depender de futuras alterações nas respectivas leis orgânicas.

Ocorre que a aprovação, em votação definitiva da proposta de emenda constitucional, deu-se apenas no início do segundo semestre de 2009, e a promulgação do texto somente ocorreu em 23 de setembro. Ou seja, não apenas as eleições de 2004 como,

---

<sup>21</sup> O diálogo entre os poderes Judiciário e Legislativo acabou se tornando a regra na judicialização de regras sobre competição eleitoral, a ponto de constituir um dos principais fundamentos da ADI 4650, na qual o STF vedou o financiamento empresarial às campanhas eleitorais.

também, as eleições de 2008 foram realizadas de acordo com a composição das câmaras municipais estabelecida no julgamento do RE 197.917.

O Congresso Nacional ainda pretendeu conferir efeito retroativo à parte da Emenda Constitucional nº 58 que permitia o aumento do número de vereadores. Para tanto, fez constar na emenda um dispositivo, o artigo 3º, I, segundo o qual o disposto no artigo 1º (que tratava do novo limite de vereadores de acordo com a população de cada município), produziria efeitos a partir do processo eleitoral de 2008, àquela altura já findo, inclusive com início das atividades das novas legislaturas municipais.

O impacto imediato da medida seria, após alterações das leis orgânicas municipais, a posse de suplentes que, findas as eleições não haviam sido eleitos.

Na semana seguinte, em 29 de setembro de 2009, a Procuradoria Geral da República propôs, no STF, uma ação direta de inconstitucionalidade, autuada como ADI 4307/DF, suscitando a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo que previa a produção de efeitos retroativos, por violação ao devido processo eleitoral protegido pelo artigo 16 da Constituição Federal que, inclusive, proíbe alterações das regras eleitorais a menos de um ano das eleições, visando assim evitar a surpresa e, com muito maior razão, a retroação de normas. Em 02 de outubro, a Ministra Carmen Lúcia deferiu a liminar pleiteada, suspendendo os efeitos do artigo 3, I da EC 58/2009, até análise definitiva do Plenário, o que ocorreu em 11 de abril de 2013, confirmando a liminar por votação unânime.

Pesou na argumentação da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, o fato de que suplentes seriam considerados eleitos após o processo eleitoral e tomariam posse após o transcurso de substancial parcela do mandato dos outros vereadores. Foi observado também, pelo Ministro Dias Toffoli, que o número de cadeiras possui relevância para a definição dos candidatos de cada legenda ou coligação, de maneira que, caso as novas regras, com novo número de cadeiras, já estivessem vigentes, possivelmente haveria outros candidatos, o que poderia mudar a preferência do eleitor.

Resumidamente, pode-se afirmar que, em 2004, o STF avocou para si a competência para limitar o número de vereadores em cada câmara municipal do país, sob o pretexto de fazer valer a previsão constitucional no sentido de que o número de vereadores deveria ser proporcional à população do município. Tal ação, na prática, implicou substancial mudança das regras aplicáveis, reduzindo o número de vereadores na imensa maioria das câmaras municipais.

Nesse contexto, a cúpula do Poder Judiciário conseguiu antever que a medida poderia contrariar interesses do Poder Legislativo, já apontando para possibilidade de nova alteração das regras por meio de emenda constitucional<sup>22</sup>. E a reação do Poder Legislativo foi praticamente imediata, datando do mesmo ano, 2004, a primeira PEC destinada a ampliar novamente o número de vereadores. Sobre este ponto, deve ser destacado que o Poder Legislativo também demonstrou certo acatamento quanto ao decidido pelo STF, na medida em que, embora tenha contrariado a decisão do RE 197.917 no que toca ao número de cadeiras, assegurou a efetividade do principal fundamento constante nas razões de decidir, isto é, procurou promover maior economicidade, fixando os limites de gastos do Poder Legislativo municipal por meio de parâmetros mais restritivos do que os até então vigentes.

#### 4.9. Os julgados mais recentes do STF sobre a fixação do número de vereadores

Nesta seção pretende-se descrever brevemente os julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal após o paradigmático RE. 197917.

Em um primeiro momento, destaca-se uma série de recursos extraordinários em que o Tribunal também determinou a redução do número de vereadores para 9, em municípios de pequeno porte. Trata-se dos seguintes recursos: (i) RE 300343; (ii) RE 274048; (iii) RE 274384; (iv) RE 282606; (v) RE 199522; (vi) RE 273844; (vii) RE 276546. Todos eles são originários de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, respectivamente contra: (i) Câmara Municipal de Porto Ferreira; (ii) Câmara Municipal de Tabatinga e Câmara Municipal de Ibitinga, em litisconsórcio passivo; (iii) Câmara Municipal de Guararapes; (iv) Câmara Municipal de Glicério; (v) Câmara Municipal de Pontes Gestal; (vi) Câmara Municipal de Alto Alegre; e (vii) Câmara Municipal de Palmeira D'Oeste. Em todos os casos o Ministério Público estadual pleiteou a redução do número de vereadores em cada câmara municipal, suscitando a declaração de inconstitucionalidade incidental dos respectivos dispositivos

---

<sup>22</sup> Conforme relatado pela imprensa, um grande número de vereadores se engaja nas campanhas políticas das eleições gerais, muitas vezes trabalhando como cabos eleitorais de candidatos a deputado estadual e deputado federal. Esses vereadores cabos eleitorais, diretamente prejudicados pela decisão do STF, possivelmente passaram a exercer grande pressão sobre os parlamentares para a aprovação de uma emenda à Constituição Federal capaz de retornar o número de cadeiras do Legislativo local ao *status quo ante*.

[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2008/12/27/interna\\_politica,60909/vereadores-pressionam-por-promulgacao-da-pec.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2008/12/27/interna_politica,60909/vereadores-pressionam-por-promulgacao-da-pec.shtml) Acesso em 15/09/2019.

das leis orgânicas que fixavam a quantidade de parlamentares em cada uma das casas legislativas locais.

Todos os recursos mencionados foram distribuídos para relatoria do Ministro Maurício Corrêa, que emitiu relatório e voto de conteúdo bastante semelhante na totalidade dos casos.

O fato é que o resultado do julgamento do RE 197.917 recebeu efeito vinculante e eficácia erga omnes. Isto é, a decisão referente ao caso que dizia respeito exclusivamente ao Município de Mira Estrela – SP passou a ser aplicável a todos os municípios do Brasil. Desta forma, outros processos em que se discutia o mesmo assunto perderam o seu objeto. Com efeito, uma vez que o Supremo Tribunal Federal fixou, para todas as câmaras municipais do Brasil, o número exato de vereadores, conforme parâmetros rígidos oriundos exclusivamente da Constituição Federal, é certo que todos os dispositivos das leis orgânicas de cada município, que tratavam do mesmo assunto, haviam perdido eficácia por conta da declaração de inconstitucionalidade.

Assim, os recursos extraordinários não foram conhecidos e julgados no mérito. Nada obstante, o Relator, Ministro Maurício Corrêa, reiterou a inconstitucionalidade dos dispositivos das respectivas leis orgânicas que estavam sendo impugnados e juntou aos respectivos autos cópia do acórdão proferido por ocasião do julgamento do RE 197.917, Mira Estrela.

Outros dois julgamentos do STF retornaram ao antigo tema da possibilidade de fixação do número de vereadores por meio de previsões inseridas nas constituições dos estados.

A ADI 692, relatada pelo Ministro Joaquim Barbosa e intentada contra dispositivo da Constituição do Estado de Goiás, cujo julgamento da medida cautelar já foi aqui comentado, teve julgamento de mérito em agosto de 2004. O dispositivo que fixava números rígidos de vereadores para cada município, de acordo com intervalos populacionais pré-definidos foi considerado inconstitucional. Isso em nada conflitaria com o paradigmático julgamento do RE 197.917, posto que neste foi reconhecido que a própria Constituição Federal já trouxe faixas rígidas implícitas, as quais não poderiam ser contrariadas pelas leis orgânicas municipais. Ora, se as leis orgânicas municipais não poderiam contrariar as faixas implicitamente inseridas na Constituição Federal, com ainda maior razão as constituições estaduais também não poderiam.

Por isso, chama a atenção os fundamentos utilizados pelo Relator Ministro Joaquim Barbosa na referida ADI 692. De acordo com ele, apenas os municípios, por



meio de suas respectivas leis orgânicas, teriam competência para fixar a quantidade de membros das câmaras municipais. Reforçou a argumentação mencionando os precedentes ao RE 197.917 citados neste capítulo. A fundamentação adotada é surpreendente, pois vai de encontro ao quanto decidido no RE 197.917, que surtiu enorme impacto político nos municípios brasileiros, tendo, inclusive, o Ministro Joaquim Barbosa entre os vencedores. Não por outra razão, o Ministro Sepúlveda Pertence, que figurou entre os vencidos no RE 197.917, pronunciou talvez com alguma ironia, a palavra “antigamente”, após a apresentação do voto do Ministro Joaquim Barbosa e manifestação de apoio do Ministro Ayres Brito. Diferentemente dos ministros Joaquim Barbosa e Ayres Brito, o ministro Sepúlveda Pertence percebeu que a fundamentação do julgado possuía maior compatibilidade com a jurisprudência antiga da Corte. Daí a ironia.

A ADI 3445, julgada em setembro de 2006, tratava de caso semelhante, pois visava impugnar dispositivo da Constituição do Estado do Maranhão que também fixava o número de vereadores em todos os municípios do Estado. O caso recebeu relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence. Sepúlveda Pertence adotou outro caminho, mais coerente do que aquele empregado por Joaquim Barbosa. Após citar os precedentes da Corte que julgaram inconstitucionais as constituições estaduais que se imiscuíram no tema da fixação do número de vereadores, o Ministro Sepúlveda Pertence mencionou o julgamento do RE 197.917, reafirmando que a autonomia municipal se limitava aos limites ali estipulados. Por fim, concluiu que era um caso de inconstitucionalidade formal por invasão de um ente na competência legislativa de outro, mas sem fazer qualquer referência a uma possível restrição à discricionariedade dos municípios, como feito por Joaquim Barbosa na ADI 692, já que, após o RE 197.917, não havia mais discricionariedade nenhuma.

As ADIs 3.345 e 3.365 foram julgadas em conjunto e interpostas respectivamente pelo Partido Progressista - PP e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. Objetivava-se a declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 21.702/2004 do TSE por alegada desconformidade com os artigos 2º, 16 e 29 da Constituição Federal. As ações foram julgadas improcedentes por maioria de votos em setembro de 2006, ficando vencido apenas o Ministro Marco Aurélio.

Em suas razões de decidir, o Ministro Relator, Celso de Melo, afirmou que a Resolução nº 21.702/2004 do TSE teve o escopo apenas de explicitar a interpretação já realizada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, não se tratando de norma que tenha inovado no mundo jurídico. Ato contínuo, reafirmou que, por meio do julgamento do RE

197.917 o Supremo deu efetividade ao princípio da força normativa da constituição, dando assim a última palavra sobre a interpretação constitucional.

Nada obstante, como já mencionado, houve uma reação legislativa, não se podendo afirmar, assim, que o Supremo efetivamente deu a última palavra sobre a definição da quantidade de vereadores em cada município.

E a primeira ação referente ao tema da fixação do número de vereadores foi o RE 881.422. Tratava-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Republicano Brasileiro – PRB, contra emenda à Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, que reduziu de 27 para 22 o número de vereadores da Câmara Municipal. A ação foi julgada procedente, sendo que o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo recebeu recurso extraordinário interposto pelo Presidente da Câmara Municipal.

O julgamento de procedência do recurso extraordinário foi unânime, sendo o voto condutor, da lavra do Ministro Dias Toffoli, Relator do caso, estruturado sobre os seguintes pontos: (i) o artigo 29, IV da Constituição federal, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 58/2009, passou a adotar limites máximos para a fixação do número de vereadores de um município, mas não limites mínimos; (ii) o texto aprovado na EC 58/2009 buscou privilegiar a autonomia municipal para que municípios detentores de realidades distintas, ainda que com número de vereadores aproximado, pudessem fixar quantidade de vereadores compatível com cada realidade, observados os princípios da proporcionalidade, da autonomia municipal e da isonomia; (iii) embora não exista limite mínimo constitucionalmente previsto, é importante que o número fixado por cada Câmara Municipal não se afaste tanto do limite máximo, para preservar a proporcionalidade.

#### 4.10. O diálogo constitucional sobre o número de vereadores nas câmaras municipais

Ao explicar a intervenção do STF na fixação do número de vereadores para todos os municípios do Brasil, no *leading case* de abril de 2004, Marchetti (2013) conferiu especial destaque à disposição do Poder Judiciário para diagnosticar eventuais males do sistema político partidário e corrigi-los por meio de interpretações inovadoras da Constituição Federal, o que seria possível em razão do modelo de governança eleitoral instituído no Brasil.

Sustentou, ainda, que a decisão do RE 197.917 produziu impacto positivo na opinião pública, o que tornou os parâmetros ali fixados mais resistentes às investidas e

contra-ataques do Poder Legislativo, diferentemente do que ocorreu com outros casos sem o mesmo apelo popular, como a verticalização das coligações eleitorais.

VICTOR (2013), por outro lado, observa que a regra nos diálogos institucionais entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional é a de que se chegue a um término marcado pela superação da decisão judicial pela aprovação de emenda à Constituição, o que ocorreria porque, com a aprovação da emenda, o Congresso Nacional praticamente garantiria a última palavra no jogo, sendo o caso das câmaras municipais um dos mais emblemáticos em tal sentido.

BENTES (2015), a seu turno, chegou à conclusão de que, por meio da Emenda Constitucional nº 58/2009 o Congresso Nacional teria acatado a decisão do Supremo e, por isso, adotado um critério de correspondência direta entre o número de vereadores e a população do município.<sup>23</sup>

Em verdade, tal correspondência direta não chegou a ser positivada pela EC nº 58/2009. Como visto, o texto atual do artigo 29, IV da Constituição Federal estipulou apenas limites máximos de vereadores para cada uma das 24 faixas de população. Em relação à redação originária, portanto, surgiram duas mudanças importantes: (i) passou-se de 3 para 24 faixas; e (ii) em vez de prever o número máximo e mínimo de vereadores para cada uma das faixas, o texto constitucional passou a prever apenas o limite máximo de vereadores. Não por outra razão o STF entendeu ser possível a redução das cadeiras da Câmara Municipal de Ribeirão Preto – SP de 27 para 22. Logo, não há que se falar em correspondência direta entre o número de habitantes e o tamanho da população. A EC 58/2009, portanto, não acolheu a proporcionalidade exata defendida pela maioria dos ministros no RE 197.917.

Por outro lado, a redução dos limites de despesas com o Poder Legislativo municipal a patamares inferiores aos positivados pela EC 25/2000 aponta no sentido de que os congressistas acolheram os argumentos centrais contidos na fundamentação dos ministros do STF; isto é, eles tomaram medidas efetivas e aptas para a redução da despesa legislativa e, assim, realizaram com relativo êxito aquilo que os ministros do STF imaginavam estar fazendo no RE 197.917.

---

<sup>23</sup> A afirmação não se sustenta (i) porque a escala adotada pela EC 58 não corresponde à nenhuma aritmética rigidamente proporcional como defendido no RE 197.917 e (ii) por que o próprio STF, em decisão posterior, reconheceu a possibilidade de redução do número de vereadores, havendo margem discricionária, respeitado o limite máximo, para que cada município definisse a composição de seu parlamento atentando para as peculiaridades locais.

Ainda que se concorde com o argumento de VICTOR (2013), no sentido de que o Congresso Nacional realmente deu a última palavra acerca do assunto, é preciso lembrar que os parlamentares não apenas foram provocados pelo Poder Judiciário a revisitar o tema, como se deve reconhecer que esta última palavra acolheu os argumentos do interlocutor.

#### 4.11. Considerações finais

Quando se tem à vista as razões de decidir, e não apenas os resultados dos julgamentos, torna-se possível perceber que o Supremo Tribunal Federal não chegou a desenvolver uma jurisprudência coerente sobre o tema.

Nos primeiros julgados, em que se discutiu cautelarmente a constitucionalidade de constituições estaduais que se imiscuíam na questão, o STF afastou a aplicação das referidas normas sem se aprofundar na discussão. Marchetti (2013) entendeu que a Corte estava a reconhecer a autonomia municipal para a fixação do número de vereadores. Outra interpretação possível seria a de que o Supremo havia acolhido a tese do Ministério Público, no sentido que as constituições dos estados estavam criando gastos excessivos em patamar que extrapolava a proporcionalidade prevista na Constituição Federal.

Mas o fato é que a única decisão a aprofundar verdadeiramente a discussão sobre a autonomia municipal para a fixação do número de vereadores foi a proferida no RE 197.917, considerada *leading case* pela própria Corte.

Sobre o particular, a análise dos votos sob o prisma do consequencialismo jurídico sugere que os ministros que compuseram a maioria vencedora tinham em mente não apenas uma interpretação da Constituição Federal apta a dizer qual seria a melhor aplicação do direito no caso concreto. O que havia, de fato, era uma clara disposição para corrigir o que seria um dos grandes males do sistema político: os gastos excessivos de recursos públicos decorrentes da grande quantidade de vereadores.

Nada obstante, a análise de dados empíricos de receitas totais dos municípios, despesas realizadas pelas câmaras municipais e variação do número de vereadores sugere que a quantidade de parlamentares, via de regra, não possui relação com o montante de despesas realizadas por cada Câmara Municipal.

Por outro lado, foi possível verificar que o total de receitas de cada município possui forte relação com as despesas realizadas pelas respectivas casas legislativas. Isto é, câmaras municipais situadas em municípios com maior orçamento tendem a gastar mais

do que aquelas situadas em municípios detentores de orçamentos mais modestos, ainda que com o mesmo número de vereadores, ou que estas tenham mais vereadores do que aquelas. Além disso, aumentar ou reduzir o número de vereadores tende a não produzir efeitos tão significativos sobre a despesa legislativa quanto o aumento ou redução do total de receitas.

As Câmaras Municipais tendem a gastar os recursos que estiverem disponíveis e acessíveis de acordo com as regras orçamentárias. Assim, pode até ser que a redução do número de vereadores gere, em um primeiro momento, alguma redução de gastos, o que nem é certo. Porém, como o numerário economizado com as remunerações e demais despesas dos parlamentares cujas cadeiras foram suprimidas não sai do raio de alcance da câmara municipal, esta tende a gastar tais recursos de outra forma.

Por isso, a suposição realizada pelo STF no sentido de que a redução do número de vereadores produziria efetiva redução das despesas do Poder Legislativo se mostrou equivocada.

Por outro lado, observa-se que, no período de 2000 a 2017, o Congresso Nacional adotou três medidas efetivas para reduzir os gastos do Poder Legislativo municipal, a saber (i) aprovação da Emenda Constitucional nº 25/2000, que estabeleceu limite de gastos do Poder Legislativo em relação à soma das receitas tributárias municipais com as transferências constitucionais obrigatórias; (ii) Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou os gastos do Poder Legislativo com pessoal a 6% da receita corrente líquida do Município; (iii) Emenda Constitucional nº 58/2009, que reduziu os limites impostos pela Emenda Constitucional nº 25/2000. Essas medidas, por sua vez, mostraram-se bem-sucedidas.

Na dinâmica da interação entre os poderes, o que se observou foi que o Ministério Público vinha há muito tempo atacando a autonomia municipal para a fixação do número de vereadores, utilizando, dentre outros argumentos, o de que era preciso reduzir a despesa pública com o Poder Legislativo. Essa tese foi acolhida no RE 197.917, julgado em 2004. E, assim, o Supremo, pelo improvável meio do controle difuso de constitucionalidade, extinguiu, de uma só vez, 8.481 cargos de vereador no país.

Mas diferentemente de outros casos, houve mais uma fase da atuação judicial, a saber, a Resolução nº 27.002/2004, TSE. Nela, como já visto, o TSE frisou que eventual emenda constitucional posteriormente aprovada se sobreporia ao texto da própria resolução. Sob o ponto de vista jurídico, trata-se de informação um tanto óbvia, já que a emenda constitucional é uma norma de hierarquia muito superior à resolução do TSE. A

rigor, esta se presta apenas a explicitar regras que já estejam positivadas nas leis. Ou seja, não se prestam a criar, extinguir ou alterar normas jurídicas. E o próprio STF adotou a interpretação de que a Resolução nº 27.002/2004, TSE, apenas explicitou a Interpretação Constitucional reconhecida como correta pelo STF no RE 197.917, não havendo nenhuma inovação no mundo jurídico.

Mais do que uma regra voltada a apontar para efeitos jurídicos evidentes, o peculiar dispositivo da Resolução 27.002/2004 foi interpretado como um chamado dos magistrados do TSE aos parlamentares, para que aprovassem alterações no texto constitucional, vindo a estabelecer nova normatização para o assunto (MARCHETTI, 2013). Isso porque a medida inevitavelmente atingiu a base de apoiadores de deputados e senadores que, ainda no mesmo ano, propuseram as primeiras tentativas de emendar a constituição com o escopo de recuperar as vagas perdidas.

Nesse ponto, chama a atenção o fato de que o projeto aprovado e convertido na EC 58/2009, apesar de desfazer parcialmente as consequências decorrentes do julgamento do RE 197.917 e Resolução 27.002/2004, isto é, apesar de reverter boa parte da redução do número de vereadores, adotou medida com impacto efetivo para a redução da despesa legislativa, o que o STF e TSE não haviam conseguido fazer.

O episódio sugere que, ao acolher a insistente tese do Ministério Público e promover a drástica redução do número de vereadores nas câmaras municipais do Brasil, o STF promoveu uma mudança de regras que nem mesmo era apta à obtenção dos fins objetivados, a saber, a redução da despesa legislativa, já que não há indícios de que a variação desta seja influenciada pelo número de parlamentares.

Nesse caso, quem demonstrou possuir melhores conhecimentos sobre as finanças das câmaras municipais foi o próprio Congresso Nacional, que adotou medidas efetivas para conter a expansão das despesas do Poder Legislativo de entes locais.

Porém, pela via reflexa do diálogo institucional, o RE 197.917 acabou por propiciar nova redução das despesas legislativas municipais por meio da redução do teto de gastos com o Poder Legislativo municipal, positivada pela EC 58/2009.

Isto é, o Congresso Nacional se mostrou sensível ao discurso de austeridade e moralidade com os gastos públicos vindo do Poder Judiciário, e encontrou o meio eficaz de alcançá-la, algo que os juízes não conseguiram.

## 5. O CASO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

### 5.1. As migrações partidárias na Câmara dos Deputados e suas motivações

MELO (2000) chama a atenção para o fato de que, entre meados da década de 1980 e o final da década de 1990 as migrações partidárias entre deputados federais apresentaram dois padrões distintos. A partir de 1985, observou-se, primeiramente, uma reacomodação dos parlamentares em face do final da ditadura militar, quando muitos integrantes do PDS passaram para o PFL. Em seguida, o retumbante fracasso do governo de José Sarney fez com que mais de uma centena de parlamentares e suplentes deixassem o PMDB, sendo certo que 44% deste contingente participou da fundação do PSDB.

Já a partir de 1991 as migrações partidárias ganharam um novo aspecto, relacionado à lógica da competição eleitoral. A dinâmica é explicada da seguinte maneira:

“Nas duas legislaturas da década, e de forma ainda mais evidente na segunda, a movimentação dos deputados entre as legendas ganha força logo no primeiro ano de mandato, refluí durante o segundo, para crescer novamente no terceiro. O primeiro ano de cada legislatura se mostra propício tanto a uma eventual reacomodação considerada necessária pelo deputado em face do resultado eleitoral nacional ou estadual recente, quanto à busca da melhor legenda tendo em vista a realização, no segundo ano, das eleições para prefeito. O terceiro ano, por sua vez, é o momento em que as posições devem ser definidas para a renovação da própria Câmara: se este movimento, na primeira legislatura da década, se estendeu pelos primeiros meses de 1994 a razão está em que o prazo estipulado pela legislação eleitoral para filiação partidária era de apenas seis meses para a eleição daquele ano. Para a eleição de 1998 o prazo passaria a ser de um ano.” (MELO, 2000)

A dinâmica descrita é coerente com trabalhos que buscam compreender as motivações dos parlamentares quando deixam seus partidos de origem e ingressam em

novas legendas. ARAÚJO (2000) e DINIZ (2000), por exemplo, defendem o argumento de que não é a ausência de barreiras institucionais às migrações partidárias e sim as possibilidades de ganhos na competição eleitoral o que enseja o alto índice de migrações.

Por outro lado, FREITAS (2008), argumenta no sentido de que a força propulsora das migrações de parlamentares entre diferentes partidos não reside apenas em motivações individuais e egoísticas dos parlamentares. Haveria, também, uma atuação relevante dos próprios partidos, que buscariam crescer aliciando parlamentares filiados a outras legendas, o que propiciaria, por meio de uma maior bancada, obter mais cargos e posições de destaque no parlamento. Além disso, os objetivos eleitorais poderiam ser proveitosos ao próprio partido, que teria a oportunidade de aumentar os votos depositados na legenda e eleger um maior número de representantes.

No presente trabalho, não se pretende desvelar todas as razões e argumentos aptos a explicar a decisão de trocar de legenda tomada por parlamentares eleitos. Objetiva-se, apenas, verificar em que medida as alterações de regras promovidas pelo Poder Judiciário afetaram a dinâmica das migrações inter-partidárias na Câmara dos Deputados.

## 5.2. Interpretação originária sobre a fidelidade partidária e Consulta 9.948 TSE e precedentes do STF

Como visto nas seções anteriores, a ausência de uma regra sobre fidelidade partidária após a promulgação da Constituição de 1988 foi reiteradamente apontada como um dos grandes problemas do sistema político brasileiro<sup>25</sup>. O argumento que embasa a maior parte dessas críticas pode ser simplificado da seguinte maneira: uma vez que se adota o sistema proporcional para a eleição de parlamentares em todas as casas

---

<sup>25</sup> A perda do mandato parlamentar havia sido prevista no parágrafo único do artigo 152 da Constituição Federal de 1967, com redação conferida pela EC nº 1/1969. O dispositivo possuía a seguinte redação “Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara 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.”. A previsão foi associada, pela literatura, a uma necessidade de manter maior controle estatal sobre a atividade partidária durante o período em que prevaleceu o modelo bipartidarista, de maneira que foi flexibilizada pela EC nº 11/1978 que, dentre outras medidas, introduziu o pluripartidarismo. A referida flexibilização se deu por conta de uma exceção à regra da perda do mandato por infidelidade partidária para os casos de o parlamentar participar, como fundador, da constituição de um novo partido político (art. 152, § 5º).



legislativas do país, com exceção do Senado Federal, é certo que a divisão dos parlamentos em bancadas e blocos partidários deve corresponder à proporcionalidade que emergiu do processo eleitoral. Com as frequentes trocas de partidos, isto é, com os reiterados casos de parlamentares que mudam sua filiação partidária ao longo da legislatura, a proporcionalidade que se verificou nas eleições fica distorcida, de maneira que os partidos podem ostentar número de representantes maior ou menor do que aquele correspondente às votações recebidas. Isso em última análise dissociaria a representação política da vontade popular manifestada nas eleições.

Como também observado anteriormente, é certo que o tema não passou despercebido pelos integrantes do Congresso Nacional, que mais de uma vez apresentaram projetos nos quais se defendia variadas maneiras de solucionar o problema. Por algum motivo, essas proposições nunca receberam a adesão necessária para aprovação e conseqüente transformação do projeto em lei, desvelando-se que o sistema político por si só não se mostrou capaz de solucionar a questão, se é que uma solução era de fato necessária.

Nesse cenário, alguns questionamentos passaram a ser direcionados ao Poder Judiciário. Em 1989, foi formulada perante o TSE a consulta nº 9.948, pelo deputado federal João Hermann Neto, com o seguinte teor: “*Vereador eleito por uma determinada legenda partidária, ao ingressar em outro partido, conserva íntegro o mandato para o qual foi eleito?*”.

A resposta foi positiva, nos termos do voto do Relator Roberto Rosas, após votação unânime.

" 2. A Emenda Constitucional n. 25/85, revogou os dispositivos constantes da EC n. 1/69, que dispunham sobre a infidelidade partidária, e, em conseqüência, deixaram de vigorar os arts. 72 e seguintes da Lei 5.682/71, relativos a perda de mandato por infidelidade partidária.

3. Inexistente no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato por infidelidade partidária, não mais decorrem quaisquer "prejuízos", muito menos perda de mandato, para o filiado que, detentor de cargo eletivo, deixa o Partido sob cuja legenda foi eleito a fim de transferir-se para outro".

Deve-se destacar que até mesmo o Ministério Público Eleitoral emitiu opinião no sentido de que o parlamentar migrante conservava o seu mandato, adotando também postura mais liberalizante.

No STF, por outro lado, o primeiro julgamento relevante sobre o tema, após a promulgação da Constituição de 1998, já levantou significativa controvérsia. O MS 20.927/1989, abordou o caso de um suplente de deputado federal que disputou a eleição por determinada coligação e, após as eleições, mudou de partido, vindo posteriormente a assumir o cargo, o que se materializou por ato de posse emanado da mesa diretora. O suplente subsequente na ordem de classificação dentro da coligação ingressou com mandado de segurança impugnando o ato da mesa. Para tanto, afirmava que o seu antecessor, ao migrar de partido, havia perdido direito ao mandato, por infidelidade partidária. Na ocasião, o STF denegou a segurança por maioria de votos, ficando vencidos os ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sidney Sanches, que consideraram que o suplente que se desfilou do partido pelo qual foi eleito deveria perder o direito ao mandato. Na ocasião, o Ministro Celso de Mello afirmou que o “*entendimento é perfeitamente compatível com a exigência político-jurídica de fortalecimento das agremiações partidárias*”.

Em interessante passagem de seu voto o Ministro Paulo Brossard critica o texto da Constituição Federal, que não teria tratado do tema referente aos partidos políticos da forma como deveria. Isso, de acordo com o ministro, trouxe efeitos deletérios para o funcionamento político do mundo real. Mesmo assim, prosseguiu defendendo que o seu ponto de vista, dissonante da literalidade do texto constitucional, teria previsão implícita na Constituição. O trecho revela que o Ministro discorda do teor da Constituição e, ao mesmo tempo, possui uma visão muito clara daquilo que, na opinião dele, a Constituição Federal deveria positivizar. A isso se soma uma compreensão de que incumbe ao STF implementar tal visão e, assim, transformar a realidade do mundo concreto. Transcreve-se:

“A Constituição de 88 não enfrentou o sério problema dos partidos como instrumentos necessários na constituição dos poderes políticos; ao contrário, deles tratou como se fossem entidades de secundária importância. Resultado, há vinte partidos com registro definitivo e outros tantos com registro provisório, como se houvesse quarenta correntes de opinião definidas e com

alguma consistência cívica. Embora a Constituição não tivesse feito o que poderia e deveria ter feito, à luz da experiência nacional, não apagou tudo quanto fora feito. Assim, os partidos continuam a ser instrumentos necessários e imprescindíveis na formação dos poderes políticos, do legislativo e do executivo, no plano federal, no estadual e no municipal. Mantendo a representação proporcional, manteve igualmente, agora de maneira implícita, a fidelidade partidária. Um partido que elege 20 deputados, não pode ficar com a sua representação reduzida a quinze, dez, cinco, ou nenhum deputado, e um partido que tenha eleito um não pode locupletar-se com os eleitos por outro partido e apresentar-se com uma representação que não é sua, de cinco, dez, quinze ou vinte deputados. Ou a escolha do candidato por um partido, o seu registro, a sua eleição, a sua diplomação, enfim, todo o processo eleitoral não vale nada e não passe de mero e grotesco simulacro.”

O Ministro Célio Borja votou pela denegação da segurança, mas apenas acolhendo preliminar de mérito no sentido de que a Mesa da Câmara dos deputados não teria competência para declarar a perda do direito do suplente que havia migrado de legenda. Então, embora a denegação da segurança tenha obtido 7 votos, é possível dizer, com certeza, que somente 6 se manifestaram, no mérito, sobre a impossibilidade da perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária.

O mandado de segurança nº 21.102 foi julgado pelo STF em 28.11.1990 e também abordou o tema da fidelidade partidária. Porém, tratou de situação bastante diversa, posto que a controvérsia dizia respeito a suplente de senador que assumiu o posto de Ministro do Tribunal de Contas da União. Na oportunidade, a Corte entendeu que, ao assumir tal cargo, o impetrante perdeu a qualidade de suplente de Senador, haja vista que o cargo ocupado, de acordo com a Constituição de 1967, ostenta as mesmas características e prerrogativas do Ministro do Tribunal Superior de Recursos, que viera a ter as suas atribuições assumidas pelo Superior Tribunal de Justiça. Isto é, o suplente passou a desempenhar função incompatível com a filiação partidária, não se tratando de político que simplesmente trocara uma legenda por outra.

O tema só voltou a ser julgado pelo STF no mandado de segurança nº 23.405, cujo julgamento ocorreu em 22.03.2004. Na ocasião, três deputados federais eleitos por uma mesma coligação e pelo Estado de Goiás, para o exercício de mandato parlamentar na legislatura de 1999 a 2002, mudaram de partido. O terceiro suplente da coligação pleiteou sua posse junto ao Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, sob o fundamento de que os deputados migrantes haviam perdido os seus respectivos mandatos em decorrência de infringência à regra da fidelidade partidária. Ante à recusa deste, o suplente impetrou mandado de segurança, buscando obter o alegado direito à posse no cargo de deputado federal.

O mandado de segurança foi julgado prejudicado, uma vez que a legislatura eleita para o interregno de 1999 a 2002 já havia terminado. Nada obstante, dois aspectos podem ser destacados no voto do relator, ministro Gilmar Mendes. O primeiro que ele destaca é a importância da fidelidade partidária *“para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral, e do próprio sistema democrático”*. O segundo é que mesmo em se tratando de julgamento cujo mérito ficou prejudicado pelo perecimento do objeto em discussão, o Relator fez questão de mencionar, também, que não havia amparo legal para a pretensão do impetrante, uma vez que a Constituição Federal de 1988 não havia previsto a infidelidade partidária como hipótese de perda do mandato parlamentar.

Na ADI 1465, julgada em 24.02.2005, o STF voltou a tangenciar o tema da fidelidade partidária. Na ocasião, o Partido da Frente Liberal – PFL, suscitou a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 22 da lei nº 9.096 de 1995, segundo o qual a verificação de dupla filiação do candidato, isto é, filiação concomitante a duas agremiações partidárias, acarretaria a nulidade de ambas as filiações. Sendo a filiação partidária um dos requisitos para a elegibilidade do candidato, a dupla filiação acarretaria a impossibilidade de eleição. Tendo isto à vista, o PFL argumentou que a lei havia criado uma nova hipótese de inelegibilidade não prevista na Constituição Federal, do que decorreria a alegada inconstitucionalidade. A tese não prosperou e o STF considerou a lei constitucional, sob o fundamento de que a vedação à dupla filiação é consequência do princípio de fidelidade partidária. O que se observa nesse julgamento e nos anteriores é que, embora o STF não tenha dado o passo mais ousado no sentido de decretar a perda de mandato parlamentar em decorrência da infidelidade partidária, sempre demonstrou, por meio de manifestações de seus ministros, grande apreço por tal princípio.

### 5.3. O ponto de inflexão: Resolução nº 22.526/2007 e Consulta nº 1.398/2007

Como visto *supra*, o que se tinha, no âmbito da jurisprudência do STF até o início de 2007 eram demonstrações, por parte dos ministros, de grande apreço pelo instituto da fidelidade partidária. Todavia, a ausência de previsão constitucional era um obstáculo para a aplicação prática de tal ideia pela maioria dos ministros<sup>26</sup>.

A tendência se modificou em face da Consulta nº 1.398, direcionada ao TSE pelo Partido da Frente Liberal – PFL. O partido indagou, em resumo, se partidos e coligações possuem o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional em caso de desfiliação ou mudança de partido por parlamentar eleito.<sup>27</sup>

A resposta à consulta foi relatada pelo Ministro Cesar Asfor Rocha, originário do STJ<sup>28</sup>, que respondeu positivamente à pergunta do PFL. Isto é, entendeu que o partido ou legenda pelos quais o parlamentar migrante foi eleito possui o direito de preservar a vaga. Para tanto, formulou longas considerações sobre o sistema proporcional, que visaria conferir maior importância à representação partidária e não ao candidato individualmente. Formulou raciocínio segundo o qual o momento exigia uma nova interpretação calcada nos princípios constitucionais e não apenas nas regras explicitamente redigidas. E, ademais, realizou levantamento por meio do qual constatou que 31 dos 513 candidatos eleitos para a legislatura de 2007 a 2010 já haviam mudado de agremiação, sendo que a

---

<sup>26</sup> De acordo com os antecedentes jurisprudenciais mencionados, especialmente de acordo com os votos que compuseram as maiorias vencedoras, a Constituição Federal tratou expressamente da hipótese de perda do mandato parlamentar no artigo 55. Assim, o poder constituinte teria definido que se trata de matéria constitucional e, portanto, insuscetível de tratamento por meio de lei ordinária. Para adicionar mais uma hipótese de perda de mandato seria necessário emendar a própria Constituição Federal.

<sup>27</sup> Considerando o teor do art. 108 da Lei 7.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático.

Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos.

Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

#### INDAGA-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?

<sup>28</sup> O artigo 119 da Constituição Federal dispõe que o Tribunal Superior eleitoral é composto de sete membros, sendo três juízes escolhidos entre os membros do STF, dois juízes escolhidos entre os membros do STJ e dois juízes escolhidos, pelo Presidente da República, entre seis advogados de notório saber jurídico e reputação ilibada indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

enorme maioria deles migrou para partidos que sequer integravam a mesma coligação. Isto é, passaram a integrar partidos adversários.

Os argumentos foram seguidos pelo Ministro Marco Aurélio, que, além disso, lançou dúvidas sobre as eventuais motivações que estariam a orientar os parlamentares migrantes, suscitando a possibilidade que fossem motivos incompatíveis com os princípios que regem a administração pública, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

O ministro Cezar Peluso seguiu a mesma linha argumentativa, reconhecendo o papel de centralidade dos partidos políticos dentro do sistema representativo, deixando claro que a adoção do sistema proporcional em vez do majoritário visa não apenas permitir às minorias que galguem representação no parlamento, como também assegurar que tais parlamentos reflitam, em sua composição, as preferências depositadas pelos eleitores nas urnas.

Após tais colocações, o Ministro Cezar Peluso começou a discorrer sobre o sistema proporcional no Brasil e, em seguida, passou a tecer severas críticas às migrações partidárias. Afirmou o ministro:

“Arrisco a diagnosticar que, a despeito das peculiaridades do nosso sistema proporcional, uma das causas da debilidade dos partidos políticos reside, precisamente, nos estímulos oficiais e na indiferença popular quanto à desenfreada transmigração partidária que se observa nos parlamentos, não raro induzidas por interesses menos nobres. Ora, suposto não solucionem de per si os problemas até certo ponto naturais, das disputas intrapartidárias e dos embates por votos entre correligionários, o reconhecimento, a garantia e a vivência de que o mandato pertence ao partido tem entre outros, o mérito de, impedindo a promiscuidade partidária, fortalecer a identificação e vinculação ideológica entre os candidatos, partidos e eleitorado, como substrato conceitual e realização histórica da democracia representativa.”

O ministro Ayres Brito, não obstante sinalizar no sentido de que poderia inaugurar a divergência e votar respondendo negativamente à pergunta do PFL, foi convencido

pelos argumentos dos demais ministros, especialmente Cezar Peluso, Marco Aurélio e Asfor Rocha, vindo a concluir que a decisão que estava sendo tomada viria a atender “*os anseios da mais depurada e autêntica cidadania, sobretudo nessa quadra de profunda crise ideológico-moral da vida político-partidária brasileira*”.

O ministro que baseou a maior parte da sua argumentação em críticas à prática da migração partidária de parlamentar eleito foi José Delgado. Para ele: (i) a falta de identidade partidária não pode ser prestigiada em um momento no qual o constitucionalismo brasileiro se propõe a aperfeiçoar o regime democrático e a representatividade política; (ii) a elevada migração partidária leva ao descrédito do Poder Legislativo e perda de confiança por parte do eleitor; (iii) o cidadão identifica a troca de partidos com o predomínio de interesses particulares do parlamentar, que se filia a partidos da base do governo para obter vantagens, configurando-se um comportamento espúrio; (iv) na 52ª legislatura, 38% dos parlamentares trocaram de partido, o que gera grande descrédito por parte do eleitor.

Votou com a maioria, ainda, o Ministro Caputo Bastos, que reiterou as posições já externalizadas nos debates orais.

O único voto contrário foi do Ministro Marcelo Ribeiro que, em síntese, defendeu os argumentos da utilizados pela maioria vencedora no MS 20.927.

Em resumo, os Ministros do TSE que integraram a maioria vencedora por 6 votos a 1 desenvolveram raciocínio que pode ser resumido nas seguintes etapas: (i) a eleição de vereadores e deputados, pelo sistema proporcional, assegura uma primazia do partido sobre a vontade individual do parlamentar; (ii) as reiteradas migrações partidárias afrontam os princípios que orientam o sistema escolhido, prejudicando a adequada representação política de acordo com os votos apurados; (iii) além disso, existem motivações espúrias que nem sempre são bem conhecidas para que os parlamentares troquem um partido por outro; (iv) o Poder Judiciário possui a prerrogativa de corrigir tal problema para, assim, privilegiar os princípios mais elevados prestigiados pela Constituição, ainda que não exista regra expressa sobre a perda de mandato parlamentar em caso de desfiliação ou troca de partido.

#### 5.4. MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604 – argumentos consequentialistas

Os três mandados de segurança foram julgados em conjunto na mesma sessão. Mas por uma questão de organização interna do STF, foram publicados três acórdãos. Os

Relatores designados para o MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604 foram, respectivamente, os ministros Eros Grau, Celso de Melo e Carmen Lúcia. Cada um dos acórdãos traz o seu relatório e repete as manifestações de mérito dos demais ministros. Na presente tópico, foram analisados os votos contidos no MS 26.602 e, em seguida, os votos dos ministros Celso de Melo e Carmen Lúcia, nos quais estão contidos os relatórios dos outros dois acórdãos.

O MS 26.602 foi impetrado pelo Partido Popular Socialista em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que negou posse aos suplentes do partido que reclamavam por uma vaga em substituição aos parlamentares eleitos pela mesma legenda e que haviam se desfilado. O julgamento foi concluído em 04.10.2007.

Em seu voto, o Relator, Ministro Eros Grau, posicionou-se pela improcedência da ação, na medida em que a desfiliação partidária não se enquadra em nenhuma das hipóteses de perda de mandato parlamentar constitucionalmente previstas, acrescentando ainda que nos casos previstos, como o de falta de decoro parlamentar, a Constituição Federal exige deliberação do Plenário e não apenas declaração do presidente da Casa.

O Ministro Menezes Direito, após fazer um breve relato da decisão proferida pelo TSE na Consulta nº 1.398/2007 e dos precedentes do próprio STF, argumentou que a interpretação da constituição deve ser aquela que agregue efetividade à vontade do poder constituinte. Prosseguiu afirmando que no sistema político positivado, o vínculo entre o representante e o eleitor é inevitavelmente intermediado pelo partido político, sendo que a representação exercida pelo parlamentar ocorre por meio do partido e não isoladamente. No voto do ministro Menezes Direito houve predomínio de argumentos calcados na interpretação dos dispositivos discutidos, não se verificando presença relevante de argumentos consequencialistas.

O Ministro Ricardo Lewandowski iniciou o seu longo voto fazendo um relato da importância dos partidos políticos para a democracia em perspectiva histórica, vindo, posteriormente, a ressaltar que a representação política somente é legítima quando os mandatários são fiéis às diretrizes fixadas pelos partidos. Após mais algumas considerações teóricas, realizou um breve relato dos precedentes julgados pelo STF e pelo TSE.

Interessante notar que o Ministro Lewandowski, para destacar a intensidade das migrações partidárias e, ao mesmo tempo, o aspecto negativo de tal prática, citou o trabalho do cientista político Carlos Ranulfo Melo, mencionando que a referida pesquisa



estava em sintonia com a decisão proferida na Consulta nº 1.398/2007, TSE, sob relatoria do Ministro César Asfor Rocha<sup>29</sup>.

Todavia, por fim, o Ministro Lewandowski considerou que a Constituição, naquele ano de 2007, possuía ainda as mesmas regras positivadas em 1988, sendo certo que as migrações partidárias sempre foram amplamente toleradas. Por isso, ante a ausência de alterações legais e invocando princípios como o da segurança jurídica e o da ampla defesa, denegou a segurança, julgando improcedente a ação. Isto é, considerou que os suplentes não possuíam direito líquido e certo à posse.

O Ministro Joaquim Barbosa iniciou o seu voto utilizando o argumento já explorado anteriormente, no sentido de que a soberania popular e não os partidos políticos ocupa papel central nas democracias modernas. Como reforço do argumento, referiu que o neologismo “partidocracia” combinaria mais com o modelo soviético, cubano, ou mesmo aquele em vigor no México durante o predomínio do PRI. Ressaltou que comunga dos anseios generalizados pela moralização da vida político-partidária, ressaltando que não enxerga como promover tal medida no caso analisado.

O Ministro Ayres Britto desenvolveu raciocínio segundo o qual, uma vez que a eleição do deputado está condicionada à filiação partidária e aos votos necessários para a superação do quociente eleitoral, a desfiliação voluntária, por uma questão até lógica, deve representar a perda do mandato.

O Ministro Cezar Peluso iniciou o seu voto realizando um elogio ao modelo proporcional, procurando apontar argumentos que demonstrassem a superioridade deste em relação ao majoritário. Prosseguiu afirmando a centralidade dos partidos no sistema político, atribuindo-os a vagas conquistadas no processo eleitoral. Ainda de acordo com

---

<sup>29</sup> Trata-se do seguinte trecho:

“Entre 1985 e 6 de outubro de 2001, quando foi encerrado o prazo de filiação partidária tendo em vista as eleições de 2002, nada menos do que 846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados. A movimentação pode ser percebida em todas as legislaturas. Em média, 28,8% dos que assumiram uma cadeira na Câmara dos Deputados trocaram de legenda durante o mandato.

(...)

Um total de 138 congressistas (16,3% entre os migrantes) trocou de partido pelo menos duas vezes em uma mesma legislatura, outros 3,5% (30 deputados) pelo menos 3 vezes, enquanto dez congressistas migraram 4 vezes. Uma vez computadas todas as mudanças realizadas pelos deputados, chega-se a um total de 1.035 migrações.” MELO, Carlos Ranulfo F. Migração Partidária na Câmara dos Deputados. Causas consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória, VANUCCHI, Paulo e KERCHÉ, Fábio (orgs). São Paulo: Perseu Abramo, 2003, p. 322.

o Ministro Peluso, entendimento diverso representaria o esvaziamento da função “sistêmica representativa” dos partidos políticos.

O Ministro Gilmar Mendes, após realizar uma breve retrospectiva de precedentes jurisprudenciais, pontuou, lembrando voto por ele proferido no MS 20.927, que o sistema eleitoral proporcional vem apresentando déficits e emitindo sinais de exaustão. Para corroborar o argumento, afirmou que o país passa por uma grande crise ética que teria revelado mazelas do sistema político-partidário, com o aparelhamento de estruturas estatais em proveito de partidos e apropriação de recursos públicos para o financiamento de campanhas partidárias.

Prosseguiu afirmando a centralidade dos partidos políticos no modelo constitucionalmente adotado e destacando que os próprios critérios de divisão das cadeiras respaldam a interpretação que atribui a representação aos partidos e não aos parlamentares.

Mendes inseriu em seu voto uma tabela demonstrando que desde o início da legislatura, meses antes, já havia ocorrido 42 trocas de partido na Câmara dos Deputados, o que considerou lamentável.

A Ministra Ellen Gracie argumentou que a vinculação entre o candidato e o partido político prolonga-se após a eleição, sendo que a transmigração partidária coincide, via de regra, com a necessidade de formação de maiorias circunstanciais para a aprovação de matérias que não contam com amplo apoio dos eleitores.

O ministro Marco Aurélio também se dedicou, principalmente, a afirmar a relevância dos partidos políticos no sistema proporcional, destacando que os critérios adotados para a divisão das cadeiras levam em conta a votação dos partidos e não dos candidatos individualmente

Aspecto interessante do julgamento é que, muito embora tenha sido reafirmado o entendimento fixado pelo TSE, no sentido de impor a fidelidade partidária, a segurança foi denegada por 9 votos a 2, especialmente por razões de segurança jurídica.

O MS 26.603 foi impetrado pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, também em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que se negou a reconhecer a extinção dos mandatos de parlamentares migrantes e a empossar os suplentes da legenda.

O relator, Ministro Celso de Melo, iniciou o seu voto defendendo a relevância dos partidos políticos para o sistema proporcional, utilizando ainda o argumento de que a representação popular possui natureza proporcional.

Em seguida, o relator afirmou que a infidelidade partidária representa um gesto de desrespeito ao sistema democrático. Tratar-se-ia, primeiramente, de um desrespeito com o eleitor, que votou em determinado candidato levando em conta a legenda partidária à qual estava filiado e, também, um desrespeito com o próprio partido que proporcionou a candidatura ao parlamentar eleito. Nesse sentido, a infidelidade partidária implicaria alteração arbitrária da vontade popular, comprometendo a proporcionalidade da representação.

No MS 26.604, a Ministra Carmen Lúcia inicia suas considerações atinentes ao mérito mencionando que a Constituição de 1988, a exemplo das anteriores desde 1934, adotou o modelo proporcional. E que em tal modelo o eleitor escolhe um candidato que necessariamente está vinculado à plataforma de um determinado partido político, que por isso seria o verdadeiro possuidor do mandato.

Carmen Lúcia prosseguiu argumentando que é o partido político o responsável por viabilizar a candidatura do candidato e por mais uma série de ações em proveito deste, como a utilização do tempo de rádio e televisão, recursos do fundo partidário, prestação de contas de campanha, dentre outras. Prosseguiu com uma longa argumentação no sentido de que os partidos políticos efetivamente exercem papel central na democracia brasileira. Na visão dela, os partidos seriam os verdadeiros depositários das aspirações populares, já que os eleitores levam em conta um conjunto de ideias atreladas a tal ou qual partido. Assim, se o parlamentar eleito por determinada plataforma pudesse, logo no início do mandato, filiar-se a uma plataforma ideológica diversa, o resultado prático equivaleria a uma fraude ao processo eleitoral.

A exemplo de outros ministros, Carmen Lúcia também afirmou de maneira clara que a regra da fidelidade partidária possui a função de preservar, na composição das casas legislativas, a proporção dos votos conferidos a cada agremiação partidária. Observe-se o seguinte trecho do voto:

“A preservação do resultado eleitoral não pode ser descurada nem pela ação direta que a falseie (o que sempre se buscou garantir, nos processos de votação e de apuração do seu resultado pela Justiça Eleitoral), nem por meios indiretos, um dos quais seria exatamente a consideração de possível transformação do número de cadeiras das Casas Legislativas de cada qual dos partidos que as tenham obtido no pleito e que as vê diminuídas no momento

subsequente, pela ação exclusiva do eleito, que, então, se admissível fosse tal comportamento inconsequente juridicamente, poderia adotá-lo.

É tal a certeza que haverá de ter o eleitor no resultado da votação, em face do que lhe é garantido pelo ordenamento jurídico vigente, que aquela mudança configuraria fraude eleitoral, porque o que divulgado seria objeto de mudança sem atuação do protagonista do processo, qual seja, o eleitor. E sequer o partido político, a quem incumbe veicular as ideias e ideias da sociedade e a elas vincular os seus integrantes, poderia agir para obstar tal alteração”

O trecho é muito enfático e deixa claro que a ministra, com seu posicionamento, pretendia assegurar que o número de cadeiras obtido por cada um dos partidos nas eleições não fosse alterado ao longo da legislatura, posto que tal alteração comprometeria a representação democrática.

Portanto, é possível afirmar que, por maioria de votos, o STF decidiu com o escopo de produzir um resultado bastante específico na vida política brasileira, impedir o prosseguimento da indiscriminada troca de partidos por parlamentares e, assim, assegurar a manutenção da representatividade política aferida no processo eleitoral.

#### 5.5. A Resolução TSE 22.610/2007

O julgamento dos mandados de segurança cujos acórdãos foram analisados no tópico supra ocorreu em 04 de outubro de 2007. A Resolução TSE 22.610/2007 foi publicada apenas alguns dias após, em 25 de outubro de 2007.

Como visto, o STF, reformando a sua própria jurisprudência, adotou posição segundo a qual o mandato dos parlamentares eleitos pelo sistema proporcional é vinculado ao partido pelo qual o parlamentar se elegeu. Nada obstante, alguns dos ministros deixaram claro que haveria hipóteses excepcionais que autorizariam a desfiliação do partido originário com posterior filiação a uma nova legenda. O TSE, por meio da Resolução 22.610/2007, procurou regulamentar essas exceções. Isso ocorreu quanto ao aspecto material da regra; ou seja, em quais hipóteses a migração seria tolerada. E, também, quanto ao aspecto processual; isto é, quais seriam os procedimentos e ritos

necessários para o reconhecimento da perda ou manutenção do mandato do parlamentar migrante.

A Resolução 22.610/2007 definiu como causas autorizativas da desfiliação do parlamentar do partido pelo qual foi eleito as seguintes hipóteses: (i) incorporação ou fusão do partido; (ii) criação de novo partido; (iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e (iv) grave discriminação pessoal.

Em resumo, a partir de então os parlamentares não poderiam mais migrar de partido, exceto se configurada alguma das quatro hipóteses descritas.

Para melhor compreender a influência da nova regra imposta pelo Poder Judiciário sobre a dinâmica das migrações partidárias, parte-se do pressuposto de que os parlamentares individualmente e, talvez, em conjunto com os próprios partidos, possuem motivações bastante fortes para trocar uma legenda por outra. O fato de o TSE, com o aval do STF, aprovar um regramento mais restritivo não possui o condão de simplesmente fazer com que tais motivações desapareçam.

Uma das hipóteses desse trabalho é a de que os parlamentares procuraram soluções criativas, diante das novas limitações, para fazer com que suas motivações prevalecessem, talvez vindo até a tornar inócua a alteração promovida pelo Poder Judiciário, o que será melhor explicado adiante.

#### 5.6. O julgamento conjunto das ADIs 3.999 e 4.086

A ADI 4.086 foi proposta pela Procuradoria Geral da República e a ADI 3999 pelo Partido Social Cristão – PSC, ambas contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008., do TSE. O julgamento, sob relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, ocorreu em novembro de 2008.

Conforme o relatado, os autores suscitavam inconstitucionalidades decorrentes principalmente dos seguintes aspectos: (i) ao atribuir ao TSE e aos TREs o julgamento de casos de perda do mandato parlamentar não previstos inicialmente, houve violação do artigo 121 da Constituição Federal, que reserva à lei complementar a competência para regular tal matéria; (ii) usurpação da competência dos poderes legislativo e executivo para dispor sobre matéria eleitoral e processual; (iii) criação de nova atribuição para o Ministério Público (suscitar a perda de mandato parlamentar em razão de infidelidade partidária) também com violação da reserva de lei complementar.

O relator, Ministro Barbosa, lembrou que nos precedentes mais importantes do STF sobre a perda de mandato parlamentar em decorrência de infidelidade partidária, MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604, manifestou-se pela impossibilidade de decretação da nova hipótese de perda de mandato. De acordo com Barbosa, o poder soberano emana do povo, sendo equivocado reconhecer nos partidos a totalidade da representação política, ainda mais em um momento em que os partidos cada vez mais enviam sinais de que não possuem tanta representatividade no mundo atual, chegou a citar exemplos da política externa. Assim Barbosa reconheceu que a questão apenas poderia ser decidida pelos poderes representativos.

Por fim, Barbosa invocou o princípio da colegialidade, e esclareceu que, mesmo sendo contrário à tese da perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária, é certo que o Colegiado, em precedentes da Corte, fixou entendimento em tal sentido. Assim, seria necessária garantir os meios para a efetividade da decisão. Assim, diante do quadro de transitoriedade, votou pela improcedência da ADI, até que o Congresso Nacional legisle sobre o tema.

Os Ministros Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Menezes Direito, Ayres Britto, Cezar Peluso, Celso de Melo e Gilmar Mendes acompanharam o voto do relator, ressaltando que se o TSE não possuísse poder para editar resoluções com o conteúdo que estava sendo impugnado, o entendimento adotado pelo STF no paradigmático julgamento dos três mandados de segurança analisados na seção antecedente resultaria inócuo. Nas palavras de alguns destes ministros, as resoluções do TSE agregaram “concreção” ao quanto julgado pelo STF. Lembraram, ademais, que medida semelhante já havia sido adotada pelo STF no caso da fixação do número de vereadores, em que uma resolução do TSE também foi utilizada para tornar efetiva uma decisão do STF e agregar segurança jurídica à aplicação generalizada da mudança de regra promovida pelo Judiciário. Divergiram os Ministros Marco Aurélio e Eros Grau.

Interessante notar, nesse julgamento, que pouco foi discutido a acerca das matérias que podem servir como objeto de uma resolução do TSE editada com o escopo de regulamentar normas eleitorais. Isto é, com o escopo de especificar pormenorizadamente o conteúdo da lei de forma a tornar mais prática e segura a atuação

da burocracia e colaboradores da Justiça Eleitoral. O conteúdo da resolução é típico de leis e poderia estar contido até mesmo em uma emenda à Constituição Federal<sup>30</sup>.

O que se destacou foi a necessidade de dar efetividade à decisão do STF, isto é, uma decisão baseada em argumento fortemente consequencialista.

#### 5.7. Migrações na Câmara dos Deputados nas legislaturas 2003-2006, 2007-2010, 2010-2014 e 2014-2018

##### 5.7.1. A Legislatura 2003-2006: migrações atentas ao prazo legal de filiação partidária para a disputa de novas eleições

Para uma melhor compreensão do impacto da imposição da regra da fidelidade partidária pelo TSE sobre as migrações interpartidárias foi realizado um levantamento na Câmara dos Deputados abrangendo a legislatura imediatamente anterior ao início da vigência da regra e todas as legislaturas subsequentes, com exceção da atual (2019-2022).

No banco de dados da Câmara dos Deputados, disponibilizado pela Câmara dos Deputados, há registro de candidatos que comunicaram a desfiliação à Mesa Diretora passando à situação “sem partido”. Nesses casos, quando o parlamentar voltou a se filiar a uma nova legenda até o final da legislatura foi considerada apenas uma migração, como se houvesse passado diretamente do partido originário ao partido final. Portanto, não foram computadas duas migrações como na informação disponibilizada que registra um movimento do partido originário para a situação “sem partido” e outro da situação “sem partido” para a legenda final. Quando o parlamentar passou para a situação “sem partido” e depois retornou à legenda originária, não foi contabilizada nenhuma migração. Quando

---

<sup>30</sup> O capítulo V da lei nº 9.096/95, a chamada lei dos partidos políticos, trata de regras mínimas sobre disciplina e fidelidade partidária, atribuindo as regras mais específicas aos estatutos dos respectivos partidos. Uma dessas regras, a do artigo 26, diz que o parlamentar que deixar o partido pelo qual foi eleito perde automaticamente a função que exerça na casa legislativa. Essa função não se confunde com o mandato propriamente dito, trata-se de posições em comissões permanentes ou temporárias, liderança de partido ou bloco etc. Em todo caso, deve-se destacar a existência de lei disposta sobre fidelidade e disciplina partidária. Já o artigo 55 da Constituição da República trata da hipótese de perda de mandato de deputado ou senador. Por isso há correntes jurídicas que defendem que a hipótese de perda de mandato parlamentar é uma questão constitucional e a inclusão de uma nova hipótese, a saber, desfiliação do partido pelo qual obteve o cargo, apenas seria possível por meio de emenda à Constituição. Estas observações servem, principalmente, para apontar o quão inusitada, do ponto de vista jurídico, foi a imposição da regra da fidelidade partidária por meio de Resolução do TSE.

o parlamentar se desfiliou passando para a situação “sem partido” e não comunicou filiação a nenhum novo partido, foi computada uma migração.

Na Legislatura que atuou na Câmara dos Deputados entre os anos de 2003 e 2006, foi verificado um total de 262 migrações de 178 deputados. Essas migrações se concentraram nos anos de 2003 e 2005, confirmando as hipóteses formuladas pela literatura e já comentadas, segundo as quais os parlamentares migrantes se orientaram por duas principais razões. Isto é, há uma lógica inicial de formação do governo; ou seja, muitos parlamentares optaram por migrar no início da legislatura para obter maiores oportunidades em partidos mais alinhados com o governo recém-eleito para o exercício do Poder Executivo. E há uma outra lógica eleitoral; ou seja, muitos parlamentares migraram para partidos nos quais vislumbraram maior probabilidade de êxito eleitoral nas eleições de prefeito e na sua própria reeleição.

Nesse capítulo, trabalhar-se-á com a mesma hipótese utilizada por DINIZ (2000), a de que a verificação do fluxo de migrações partidárias ao longo dos meses pode ser útil para identificar as motivações que levam os parlamentares a se transferirem de legenda e de que maneira essas motivações se relacionam com a legislação aplicável.

A distribuição das migrações, ano a ano, na legislatura 2003-2006 pode ser mais bem visualizada na tabela 11:

**Tabela 11 - Migrações partidárias ano a ano na legislatura 2003-2006**

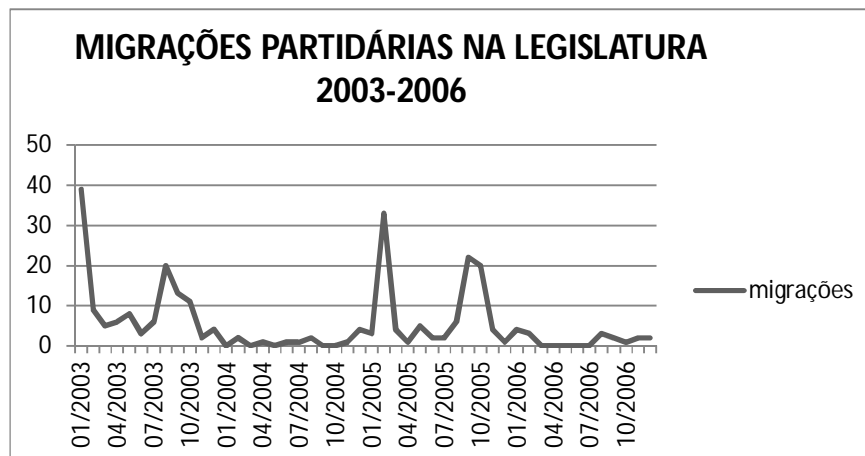
<b>ANO</b>	<b>MIGRAÇÕES</b>	<b>PERCENTUAL</b>
<b>2003</b>	128	49%
<b>2004</b>	12	5%
<b>2005</b>	105	40%
<b>2006</b>	17	6%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados



A distribuição mês a mês pode ser mais bem observada no seguinte gráfico 2:

**Gráfico 2 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2003-2006**



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados

A elevada concentração de migrações nos meses de janeiro de 2003, setembro e outubro de 2005, reforça a percepção de MELO (2000) com base em análise de migrações partidárias ocorridas em legislaturas anteriores, de que os parlamentares estavam agindo para melhor implementar suas estratégias políticas e eleitorais. Isto é, verificou-se também na legislatura de 2003-2006 um forte movimento de migrações no primeiro ano, o que é explicado pela literatura como uma necessidade de reposicionamento do parlamentar em face do resultado das eleições para o Poder Executivo e, também, do início da implementação de uma estratégia para a disputa da eleição de Prefeito no ano seguinte. No segundo ano há um significativo arrefecimento no número de migrações, sendo que, no terceiro ano da legislatura o movimento se intensifica novamente, já que os parlamentares precisam definir, previamente, as estratégias para a reeleição, filiando-se aos partidos nos quais pretendem compor as chapas eleitas nas convenções partidárias. E no quarto ano de mandato, nota-se novo arrefecimento.

Partindo-se do pressuposto de que o mês em que ocorreram as migrações pode ajudar a explicar as motivações dos parlamentares migrantes, deve-se observar que, à época, estava em vigor a redação originária do artigo 9º da lei nº 9.504/1995, a chamada lei das eleições, segundo o qual, para “concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo”.

Não se perde de vista que, no primeiro ano da legislatura, o maior número de migrações está concentrado no mês de janeiro, um mês de intensas negociações para formação da coalizão, composição de ministérios, eleições da mesa diretora das casas legislativas, etc. Porém, apesar de um volume de migrações muito pequeno nos meses imediatamente posteriores, constata-se que a movimentação interpartidária volta a crescer significativamente entre os meses de julho e outubro; isto é, perto do prazo final de filiação para a disputa das eleições para o cargo de prefeito.

#### 5.7.2. Migrações na legislatura 2007-2010: redução do volume e manutenção da mesma lógica

Na legislatura seguinte o volume de migrações partidárias caiu substancialmente conforme pode ser visualizado na tabela 12:

**Tabela 12 - Migrações partidárias ano a ano na legislatura 2007-2010**

<b>ANO</b>	<b>MIGRAÇÕES</b>	<b>PERCENTUAL</b>
<b>2007</b>	37	65%
<b>2008</b>	1	2%
<b>2009</b>	18	32%
<b>2010</b>	1	2%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados

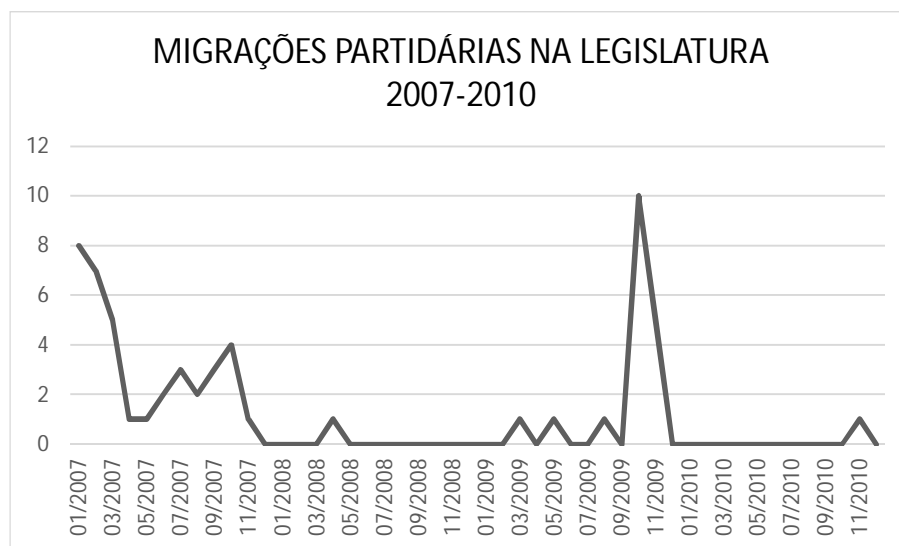
Entretanto, para falar sobre as migrações de parlamentares para outros partidos durante a legislatura que funcionou de 2007 a 2010 é preciso lembrar, primeiramente, que em março de 2007 foi publicada pelo TSE a resposta à Consulta nº 1.398 e Resolução nº 22.526. Isto é, em março de 2007 o TSE manifestou o entendimento de que o partido pelo qual o parlamentar foi eleito possuía o direito de preservar a vaga, em caso de desfiliação. Ou seja, o deputado migrante perderia o cargo e o suplente do partido pelo qual foi eleito seria chamado para ocupar a cadeira que pertence ao partido, e não a parlamentar que a detém.

A redução do número de trocas de partidos foi bastante acentuada. Passou-se de 262 trocas empreendidas por 178 deputados para 57 trocas levadas a efeito por 49 deputados. Em que pese a dificuldade em se conhecer com grande precisão as motivações ou o conjunto de motivações que levam os deputados a migrar de legenda, a proporção da mudança verificada no padrão de migrações partidárias sugere que a nova regra de

fidelidade partidária imposta pelo TSE contribuiu para reduzir as migrações, gerando nos parlamentares o temor de perderem seus mandatos.

A distribuição mês a mês desse número reduzido de migrações aponta para um padrão semelhante ao da legislatura anterior, embora em uma escala muito menor, conforme consta no gráfico 3:

**Gráfico 3 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2007 - 2010**



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados

Constata-se novamente um número maior de migrações no mês de janeiro, com significativa queda nos meses imediatamente posteriores, havendo novo período de crescimento entre julho e outubro, isto é, a data final de filiação a novos partidos para a disputa das eleições de prefeito. Após outubro de 2007, há uma linha bastante constante registrando zero ou apenas uma migração por mês, até a ocorrência de novo crescimento substancial entre setembro e outubro de 2009, isto é, o prazo final de filiação para a disputa da reeleição à Câmara dos Deputados.

A comparação entre as legislaturas sugere que os deputados que migraram de partido na legislatura 2007-2010 tiveram as mesmas motivações daqueles que o fizeram na legislatura 2003-2006. Porém, muitos daqueles que potencialmente tinham motivos para migrar não se encorajaram para tanto, haja vista o surgimento de um forte incentivo externo para permanecer na legenda pela qual foi eleito, o risco de perder o mandato.

5.7.3. A legislatura 2011-2014: novo crescimento de volume sob a mesma lógica – os parlamentares passam a explorar as exceções contidas na regra.

Em comparação com a legislatura anterior, aquela que teve início em 2011 e término em 2014 registrou um significativo aumento das migrações partidárias. Não o suficiente para retornar aos padrões anteriores à Resolução 22.610/2007 do TSE mas, ainda assim, um crescimento apto a despertar a atenção para uma mudança inesperada.

Isto é, partindo-se da premissa de que a significativa queda das migrações interpartidárias na legislatura 2007-2010 pode ser explicada pela nova regra imposta pelo TSE, sabendo-se que a regra não foi alterada, o que explicaria um novo crescimento? Antes de formular uma possível explicação, passa-se a expor os números das migrações.

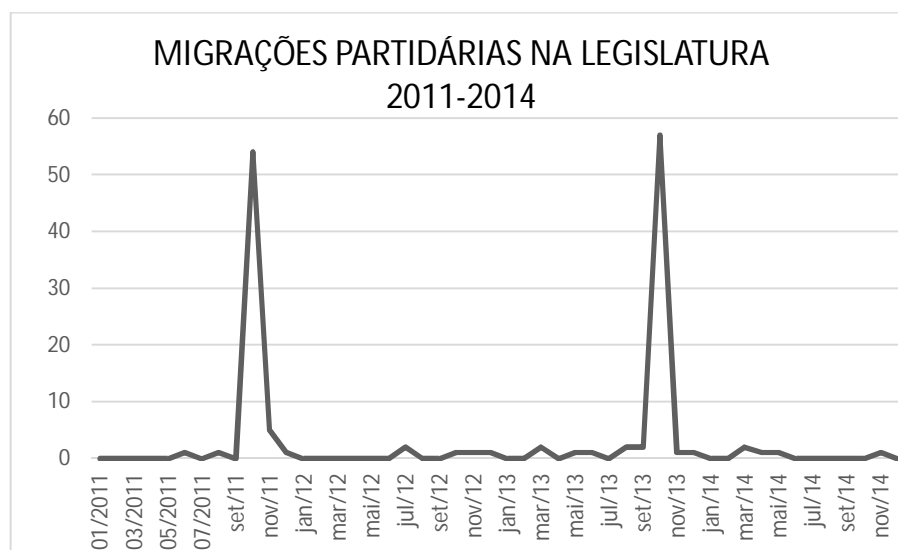
Entre 2011 e 2014 um total de 126 deputados federais trocaram de legenda totalizando 133 migrações, que podem ser melhor expostas ano a ano e mês e mês na tabela 13 e gráfico 4, respectivamente:

**Tabela 13 - Migrações partidárias ano a ano a partir na legislatura 2011-2014**

ANO	MIGRAÇÕES	PERCENTUAL
2011	62	45%
2012	5	4%
2013	67	48%
2014	5	4%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados

**Gráfico 4 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2011 - 2014**



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados

Neste caso, a exposição dos números ano a ano não é suficiente para permitir a percepção de algumas diferenças. As migrações ocorridas no primeiro ano de legislatura se concentravam em dois blocos. O primeiro ocupava o primeiro bimestre, com uma maior concentração em janeiro; e, o segundo, ocupava especialmente os meses de agosto, setembro e outubro, com uma maior concentração em setembro. Em 2011 não há migrações no início do ano, enquanto 54 migrações ocorrem no início de outubro, isto é, no limite do prazo para a disputa das eleições de prefeito, e mais algumas poucas espalhadas entre os demais meses.

Comparando o primeiro ano da legislatura anterior, 2007, com 2011, constata-se um crescimento de 67,5% nas migrações interpartidárias e uma extrema concentração em um único mês. Tendo isto em vista, cogitou-se que o comportamento poderia ser explicado, em parte, pela incidência de alguma das hipóteses autorizativas de mudança de partido sem perda de mandato, a saber: (i) incorporação ou fusão do partido; (ii) criação de novo partido; (iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e (iv) grave discriminação pessoal.

Verificando-se na página eletrônica do TSE o histórico de criação dos partidos políticos, constata-se que o Partido Social Democrático – PSD, foi criado em 27 de setembro de 2011, tendo como presidente Gilberto Kassab. Analisando o destino dos parlamentares que migraram em outubro de 2011, verifica-se que do total de 54, nada menos do que 52 passaram a integrar os quadros do PSD.

Assim, a remoção do risco de perda de mandato pela mudança da legenda originária por um partido novo e a proximidade do prazo final para a filiação para a disputa da eleição de prefeito explicam ao menos em parte, as migrações interpartidárias do ano de 2011.

Não se pode perder de vista, porém, que o fato de ingressar em um partido com melhor participação na coalizão de governo também pode ser um incentivo relevante. Sobre o assunto, observa-se que dos 52 deputados que migraram para o PSD em outubro do primeiro ano da legislatura, 19 eram originários do Democratas – DEM, que não compunha a coalizão do governo Dilma e, por isso, possuía acesso reduzido a cargos e à influência sobre a formulação de políticas. Nesse caso, o medo da perda do mandato teria postergado o arranjo que veio a se tornar possível com a criação do novo partido.

Após outubro de 2011, as migrações praticamente cessam novamente, até a ocorrência de um novo e abrupto salto em outubro de 2013, mês em que ocorreram 57

migrações interpartidárias. Novamente o mês que concentra as mudanças é coerente com uma das principais hipóteses criadas pela literatura, isto é, os parlamentares interessados em maximizar as chances de reeleição ou eleição para outros cargos em disputa no ano de 2014 migraram em data próxima ao prazo limite de filiação ao partido pelo qual disputarão o pleito, conforme definido pela lei das eleições.

Todavia, para explicar a concentração extrema em um único mês e o crescimento substancial de 272% em comparação com o terceiro ano da legislatura anterior, fez-se necessário verificar se, novamente, foi aberta uma janela de oportunidade para trocas de partidos sem o risco de perda do mandato em decorrência de infidelidade partidária. Assim, constatou-se que em 24 de setembro de 2013 foi homologada a criação de dois partidos, o Partido Republicano da Ordem Social – PROS, e o Solidariedade – SOLIDARIEDADE. Verificando-se o destino dos 57 parlamentares que migraram em outubro de 2013, constata-se que 20 deles se encaminharam ao PROS e 23 ao Solidariedade. Assim, pode-se afirmar que a criação dos dois novos partidos explica ao menos em parte o substancial crescimento das migrações partidárias na comparação entre o terceiro ano das legislaturas 2007-2010 e 2011-2014.

Analisando todas as migrações ocorridas ao longo da legislatura, verifica-se que 61 parlamentares migraram para o PSD, 24 para o Solidariedade e 20 para o PROS. Ou seja, do total de 133 migrações, 105 foram para partidos novos, o que autoriza a troca sem o risco de perda do mandato parlamentar, conforme previsto, à época, em regulamentação infralegal emanada do TSE e reconhecida pelo STF.

A dinâmica descrita sugere que os parlamentares migrantes da legislatura de 2011-2014 continuaram a agir de acordo com as mesmas motivações que orientaram seus antecessores de outras legislaturas, isto é, maximizar as possibilidades nas eleições de prefeito e na própria reeleição e obter melhor posição junto ao Poder Executivo. A grande peculiaridade dessa legislatura reside no fato de que os parlamentares continuaram temerosos quanto ao risco de perda do mandato, a exemplo do que ocorrera na legislatura 2007-2010; porém, encontraram uma forma de levar a efeito os seus objetivos explorando uma possibilidade aberta pelo regramento introduzido pelo próprio Judiciário, isto é, a criação de novos partidos políticos.

#### 5.7.4. A legislatura 2015-2018: a minirreforma eleitoral e um novo padrão para novas regras

Em 29 de setembro de 2015 foi promulgada a lei nº 13.165, que alterou a lei nº 9.504/97 (lei das eleições), a lei 9.096/95 (lei dos partidos políticos) e a lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), vindo a ficar popularmente conhecida como minirreforma eleitoral.

A referida lei passou a disciplinar a questão da fidelidade partidária, trazendo algumas alterações importantes em comparação com a Resolução TSE 22.610/2017.

Nesse diapasão, destaca-se que o artigo 22-A da 9.096/95 passou a prever, finalmente em uma lei, a perda de mandato para parlamentar que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. As exceções que justificam a desfiliação sem risco de perda de mandato são explicadas pelo parágrafo único deste mesmo artigo 22-A, que explicita aquilo que se deve entender por justa causa. De acordo com ele, são três hipóteses, a saber: (i) “mudança substancial ou desvio do programa partidário”; (ii) “grave discriminação política pessoal”; e (iii) “mudança de partido efetuada durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer às eleições majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”.

A partir do momento em que o Congresso Nacional regulamentou a perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária, as novas normas afastaram a aplicação do regramento infralegal anteriormente aprovado pelo TSE. Chama a atenção o fato de que, na nova regulamentação, a criação, fusão ou incorporação de partido deixaram de constituir justo motivo para uma migração interpartidária. Por outro lado, foi aberta uma nova “janela” de troca partidária, a saber, a migração efetuada dentro dos 30 dias que antecedem o fim do prazo mínimo de filiação a um determinado partido para a disputa das eleições que coincidem com o término do mandato vigente. Explica-se, pela redação da lei, um deputado federal, por exemplo, não poderia se desfiliar do partido pelo qual foi eleito pouco mais de um ano após a posse para disputar as eleições de prefeito por outro partido. Poderia sim se desfiliar e aderir a novo partido para disputar a sua própria reeleição ou perseguir um outro cargo no mesmo pleito eleitoral.

Interessante notar que a própria lei que aprovou a minirreforma política também alterou a redação do artigo 9º da lei nº 9.504/97, reduzindo de um ano para 6 meses o prazo mínimo de filiação ao partido pelo qual se pretende disputar as eleições.

Pode-se afirmar, portanto, que a partir de setembro de 2015, os deputados federais e estaduais que possuíam motivações para migrar de partido e receio de perder o mandato por infidelidade partidária não estavam mais incentivados a fazê-lo por meio da criação de um novo partido. Deveriam, entretanto, migrar entre o sexto e o sétimo mês que antecediam as eleições. O mesmo valendo para os vereadores, em relação às eleições municipais.

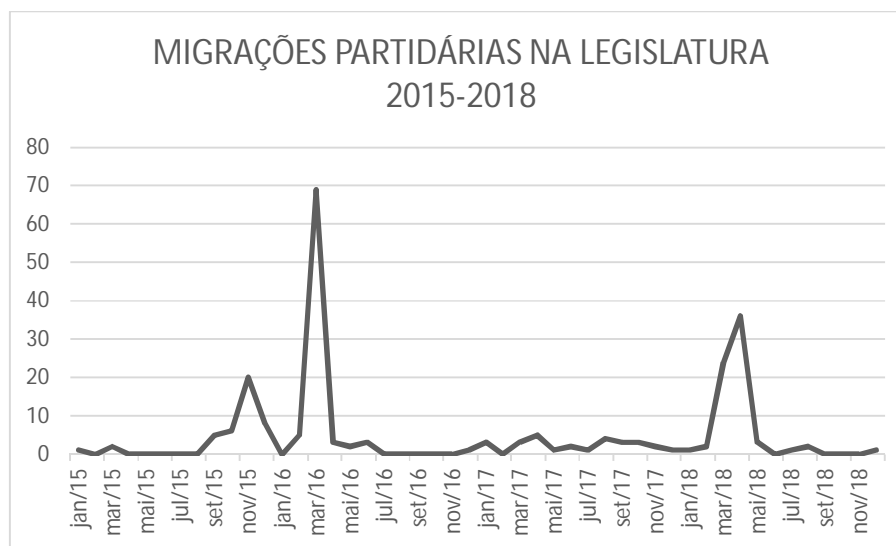
A legislatura 2015-2018 registrou 223 migrações de 161 parlamentares. Elas podem ser visualizadas ano a ano e mês a mês na tabela 14 e gráfico 5:

**Tabela 14 - Migrações Partidárias ano a ano na legislatura 2015 - 2018**

ANO	MIGRAÇÕES	PERCENTUAL
2015	42	19%
2016	83	37%
2017	28	13%
2018	70	31%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados

**Gráfico 5 - Migrações partidárias mês a mês na legislatura 2015-2018**



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados

Em comparação com as legislaturas anteriores, destaca-se que o maior fluxo de migrações ocorreu no segundo e no quarto anos de legislatura, e não no primeiro e no terceiro, como de costume. Além disso, quando se observa a evolução mês a mês, constata-se que uma enorme parte das migrações se concentra nos meses de março de 2016 e março e abril de 2018. As migrações ocorridas nos referidos meses representam



respectivamente 83,1% e 85,7% do total de migrações ocorridas em 2016 e 2018. Esses três meses, março de 2016 e março e abril de 2018, também representam 57,8% do total de migrações ocorridas na legislatura.

A nova legislação pode auxiliar na explicação das migrações ocorridas entre março e abril de 2018, já que os parlamentares que mudaram de partido naquela época estavam respaldados pela nova lei.

Já os 69 deputados federais que mudaram de partido em março de 2016 foram protegidos por uma outra janela oportunisticamente criada para aquela situação específica. Em 19 de fevereiro de 2016 foi publicada a Emenda Constitucional nº 91, que possuía apenas um artigo com conteúdo normativo, tratando o artigo 2º de mera cláusula de vigência. O artigo 1º afirma ser *“facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.”*

Importa registrar, ainda, uma alta também significativa ocorrida nas migrações interpartidárias entre setembro e dezembro de 2015, o que é perceptível no gráfico. O pico desse período específico foi novembro, em que se registrou 20 de um total de 39 migrações. Essa oscilação, apesar de ocorrida no período imediatamente posterior à aprovação da minirreforma eleitoral e consequente obsolescência da Resolução TSE nº 22.610/2007, ainda está muito atrelada à lógica da “janela” decorrente da criação de novos partidos.

Com efeito, em 22 de setembro de 2015 foi criado o partido Rede Sustentabilidade-REDE; e, no dia 29 do mesmo mês, o Partido da Mulher Brasileira-PMB. Dos 39 deputados federais que migraram de partido entre setembro e dezembro de 2015, a REDE foi o destino escolhido por 5 deles e o PMB por 24. Isto é, 74,3% dos parlamentares migrantes no referido período se dirigiram a partidos recém-criados.

A dinâmica verificada na legislatura 2015-2018 sugere fortemente que os deputados federais migrantes valorizam muito a possibilidade de mudar de partido com vista à implementação da estratégia traçada para as eleições de prefeito e ou para suas próprias reeleições.

Nessa legislatura, a criação de novos partidos não foi uma alternativa tão atrativa para a formação de novas janelas. Por outro lado, os congressistas optaram pela criação de duas janelas por meio de alterações legislativas, a Emenda Constitucional nº 91/2016,

que permitiu que 74 deputados federais migrassem entre fevereiro e março de 2016 sem o risco de perda do mandato por infidelidade partidária; e a lei nº 13.165/2015, que permitiu que 60 deputados federais trocassem de legenda entre março e abril de 2018 também sem colocar os respectivos cargos em risco.

#### 5.8. A efetividade da Resolução nº 22.610/2007 e a reação do Poder Legislativo

A análise do fluxo de migrações partidárias na Câmara dos Deputados nas legislaturas de 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2018 confirma as hipóteses formuladas pela literatura no sentido de que os parlamentares tendem a migrar com o objetivo de obter maior acesso a cargos, políticas e oportunidades no momento de arranjo que se segue a eleição do chefe do Poder Executivo federal e, principalmente, que são movidos por uma lógica eleitoral, utilizando todo o prazo permitido pela legislação para se reposicionarem em partidos nos quais consideram ter maiores chances de vencer as eleições para prefeito, suas próprias reeleições ou eleições para os cargos de senador, governador de estado ou mesmo presidente da república.

Na legislatura de 2003-2006, quando não havia nenhum tipo de limitação para as migrações partidárias, fica bastante claro que os deputados federais migravam em escala muito maior nos primeiros meses de legislatura e nos períodos próximos ao limite legal que fixava o prazo mínimo de filiação ao partido pelo qual as eleições seriam disputadas. Isto é, o parlamentar não corria risco de perder o mandato ao migrar, mas deveria estar filiado ao partido pelo qual disputaria as eleições há pelo menos um ano pois, caso contrário, o seu registro de candidatura seria indeferido pela Justiça Eleitoral.

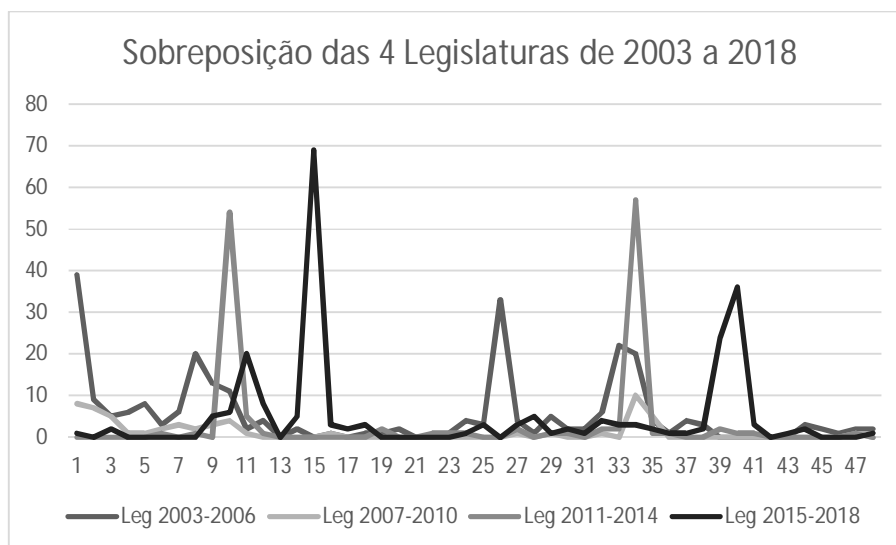
Na legislatura de 2007-2010 o número de migrações caiu 82,3%, embora a distribuição mensal demonstre a mesma tendência, qual seja, arranjos voltados à ocupação de posições melhores perante o Executivo e na própria Câmara dos Deputados e, principalmente, mudanças próximas ao prazo limite de filiação para a disputa das eleições de prefeito e eleições gerais. Essa queda numérica, porém com a manutenção do mesmo padrão, foi interpretada como prova da efetividade da Resolução TSE 22.610/2007, que efetivamente inibiu a troca de partidos pelos deputados federais.

As migrações interpartidárias da legislatura 2011-2014 sugerem que os parlamentares voltam a migrar em maior número quando passam a ter garantias de que não perderão os mandatos e, assim, começam a utilizar a estratégia de criação de partidos novos como janelas de oportunidade para a migração.

Na legislatura 2015-2018 o número de migrações volta a crescer, desta vez por meio da fabricação de novas janelas, porém, por meio de mudanças na legislação. A motivação eleitoral aparentemente ainda é o principal fator que leva um parlamentar a migrar.

Sobrepondo os gráficos apresentados de acordo com o correspondente mês de cada uma das legislaturas torna-se possível visualizar melhor aquilo que foi descrito:

**Gráfico 6 - Migrações partidárias mês a mês, legislaturas 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2018**



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados

Em linhas gerais, os dados apresentados mostram que a os juízes do TSE e do STF obtiveram significativo sucesso em suas pretensões de reduzir o número de migrações partidárias na legislatura de 2007-2010.

A reação dos parlamentares, consistente na fabricação de janelas autorizativas das trocas de partido sem risco de perda do mandato, fez esse relativo sucesso arrefecer nas legislaturas de 2011-2014 e 2014-2018. Naquela, por meio da criação de novos partidos; nesta, pela criação de janelas autorizativas via mudança da legislação.

Todavia, há significativas razões para acreditar que o diálogo entre os poderes Legislativo e Judiciário, no presente caso, pode ainda não haver chegado ao final.

A possibilidade de troca de partido entre o sexto e o sétimo mês que antecedem as eleições relacionadas ao cargo para o qual o parlamentar foi eleito, aprovada pela minirreforma eleitoral, vem sendo interpretada como um afrouxamento da regra da fidelidade partidária anteriormente constante da Resolução TSE nº 22.610/2007. O

principal argumento é o de que antes se exigia uma hipótese excepcional para a migração, como a criação ou fusão de um partido, sendo que, atualmente, contanto que na data delimitada, qualquer parlamentar poderia migrar sem maiores consequências (REIS, 2016).

O argumento é passível de críticas na medida em que não reconhece avanços operados na legislação pelos próprios parlamentares e deixa de levar em conta as possíveis consequências da minirreforma eleitoral para as legislaturas seguintes, as quais podem ser consentâneas com as aspirações expostas pelos juízes na fundamentação de seus votos no TSE e no STF.

Com efeito, não se pode perder de vista que os parlamentares optaram por manter a obrigatoriedade da fidelidade partidária, positivando legalmente a regra geral de que o parlamentar que mudar de partido sem justa causa deve perder o mandato. Nem sempre o parlamento agiu com igual deferência às invasões do Poder Judiciário sobre as regras eleitorais. No caso da verticalização das coligações eleitorais, por exemplo, o Congresso Nacional simplesmente excluiu a norma criada pelo Poder Judiciário. Situação muito diferente da verificada quanto à fidelidade partidária, em que a nova legislação apenas mitigou a regra já existente.

Além disso, a experiência demonstra que hipóteses excepcionais de migração sem o risco de perda do mandato podem ser utilizadas largamente pelos parlamentares, como se deu na legislatura de 2011-2014, na qual a criação de novos partidos foi convenientemente utilizada nos períodos em que há maior demanda de parlamentares buscando implementar suas estratégias eleitorais em novas agremiações. Ou seja, a decisão judicial que buscou moralizar a vida partidária criou ela mesma um incentivo à migração, não a individual mas talvez uma pior: a coletiva na forma de criação de novas siglas.

Entretanto, o principal fator que desaconselha a formulação de críticas severas contra a normatização surgida com a minirreforma eleitoral reside na dificuldade de mensurar os efeitos que ela terá sobre as próximas legislaturas, não parecendo justo supor que o novo regramento facilite em demasia as mudanças de partido ou mesmo contrarie a vontade dos magistrados do TSE e do STF.

Explica-se: a primeira legislatura que conviveu com a minirreforma foi a de 2015-2018, na qual o volume de migrações partidárias continuou a subir. Todavia, essa tendência não pode ser integralmente atribuída à minirreforma.

Primeiramente, houve a criação do partido REDE e do PMB em 2015, no momento de transição da vigência da Resolução TSE 22.610/2017 para a lei 13.165/2015, tendo ocorrido 29 migrações, o que representa 13% do total da legislatura. Além disso, as 74 migrações realizadas durante a janela de um mês aberta pela Emenda Constitucional nº 91 entre fevereiro e março de 2016 correspondem a 33,2% do total da legislatura. Essas constatações já sugerem que a minirreforma eleitoral não pode ser apontada como a grande causadora do aumento de número de migrações na legislatura 2015-2018.

Além disso, ao longo de todas as legislaturas analisadas, o número de migrações foi ligeiramente maior no primeiro biênio do que no segundo, conforme pode ser verificado na tabela 15:

**Tabela 15 - Migrações partidárias por biênio nas legislaturas 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2018**

LEGISLATURA	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	TOTAL
1º BIÊNIO	138	38	67	125	368
2º BIÊNIO	120	19	72	98	309
<b>TOTAL</b>	258	57	139	223	677

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados

Observa-se que apenas na legislatura 2011-2014 houve mais migrações no segundo biênio do que no primeiro, sendo que a soma das migrações do primeiro biênio de todas as legislaturas corresponde a 54,4% do total, contra 45,6% da soma dos segundos biênios.

Essa observação é relevante quando se tem em mente que após a minirreforma eleitoral a janela de transferência é aberta apenas no mês que antecede o prazo mínimo de filiação para a disputa referente ao pleito que irá renovar a composição da casa legislativa para a qual o parlamentar foi eleito. Isto é, sabendo-se que todas as eleições parlamentares ocorrem no primeiro domingo de outubro dos anos pares e que o candidato deve estar filiado ao partido pelo qual irá disputar as eleições no mínimo seis meses antes do pleito, pode-se afirmar, com certeza, que, salvo nas hipóteses de mudança ou desvio do programa partidário e grave discriminação política pessoal, os deputados e vereadores apenas poderão migrar de partido sem perda do mandato durante trinta dias compreendidos entre o início de março e o início de abril do último ano de seus respectivos mandatos.

Atente-se para o fato de que, na fundamentação dos julgados paradigmáticos, os juízes do TSE e do STF justificaram a imposição da obrigatoriedade de fidelidade partidária conforme raciocínio que pode ser descrito nos seguintes passos: (i) o sistema eleitoral proporcional está estruturado em partidos que representam determinados seguimentos sociais; (ii) o percentual de cadeiras obtidas por cada partido nas casas legislativas representa a correspondente fração da sociedade que os apoia; (iii) essa proporção deve ser mantida ao longo da legislatura, pois a sua alteração desrespeita a vontade do eleitor, podendo ser comparada a uma fraude eleitoral.

A partir do momento em que a migração interpartidária é autorizada apenas entre março e abril do último ano do mandato do parlamentar, é certo que a representatividade partidária verificada no pleito eleitoral fica assegurada, a não ser em casos excepcionais, por mais de  $\frac{3}{4}$  da legislatura, prestigiando o raciocínio dos juízes, senão na integralidade, ao menos em grande parte.<sup>31</sup>

Não é possível afirmar que as normas sobre perda de mandato por infidelidade partidária tenham se estabilizado definitivamente ou que o diálogo entre os Poderes Legislativo e Judiciário tenha chegado ao final, mas o considerável volume de migrações verificadas em datas próximas ao limite do prazo de filiação para a disputa do cargo de prefeito sugere que os parlamentares podem tentar criar novas janelas no início de 2020. Isso poderia se dar com a fabricação de situações compreendidas nas exceções legais já existentes, por exemplo, fomentando conflitos no interior do partido atual que justificassem casos de expulsão ou a alegação de grave discriminação política pessoal, como parece ocorrer com o PSL, partido do presidente Jair Bolsonaro, neste final de 2019. Além disso, poderia haver mudanças na própria legislação. Foi, grosso modo, o que ocorreu, respectivamente, na legislatura de 2011-2014, por meio da criação de novos partidos, e na legislatura de 2015-2018, por meio da criação de uma janela que muito convenientemente permitiu a migração de parlamentares exatamente em período próximo ao prazo mínimo de filiação para a disputa do cargo de prefeito, o que se deu pela Emenda Constitucional nº 91.

---

<sup>31</sup> Além disso, na reta final da legislatura é bem possível que a opinião pública que elegeu tal ou qual bancada parlamentar já tenha se alterado, sendo razoável supor que os parlamentares que migrarão no período tendem a buscar legendas que mais se aproximam dos novos anseios do eleitor.

## 5.9. Considerações finais

A leitura dos julgamentos paradigmáticos proferidos pelo TSE e pelo STF permite afirmar que a cúpula do Poder Judiciário, a partir de 2007, tomou para si a tarefa de regulamentar a aplicação da fidelidade partidária. Para tanto, valeu-se de severas críticas ao funcionamento do sistema político, expondo uma clara intenção de produzir impactos concretos no mundo político e, assim, resolver problemas que haviam sido diagnosticados.

A nova regulamentação foi, em um primeiro momento, bastante efetiva, proporcionando uma grande redução das migrações partidárias. Nada obstante, as pressões que motivam os parlamentares a buscarem uma nova legenda permaneceram latentes, fazendo com que eles implementassem novas estratégias para migrarem de legenda sem o risco de perda do mandato.

Porém, essa reação do Poder Legislativo não deve ser interpretada, desde já, como uma resposta voltada a anular o regramento imposto pelo Poder Judiciário.

À luz do arcabouço normativo existente no momento, poder-se-ia supor que, nas próximas legislaturas, os deputados federais, deputados estaduais e vereadores deverão permanecer nos partidos pelos quais se elegeram durante quase todo o mandato, ficando resguardada apenas a possibilidade de se reposicionar em uma nova legenda com vista à disputa da própria reeleição ou de algum outro cargo disputado na mesma eleição.

Isto é, os parlamentares formularam uma nova regulamentação que, em grande parte, é compatível com os argumentos e objetivos expostos pelos juízes do TSE e do STF nos julgados apreciados. Além disso, corrigiram uma grave disfuncionalidade criada pelos juízes, a possibilidade de fabricação de janelas de oportunidade para migrações partidárias através da criação de novos partidos. Resta saber se esse novo arranjo será perene e suportará pressões que certamente virão.

## 6. CONCLUSÕES

Os sistemas eleitorais dos países democráticos devem permitir uma competição justa entre os partidos. Todavia, sistemas não são neutros, sendo certo que as regras aplicáveis à competição podem majorar ou minorar o sucesso de partidos ou candidatos.

Logo, políticos não disputam apenas eleições, mas também a definição das regras eleitorais. Por isso, tornou-se um lugar comum afirmar que aqueles que estão investidos em mandatos eletivos tendem a manter em vigor as regras por meio das quais se elegeram, o que tenderia a contribuir para o prosseguimento das suas respectivas carreiras políticas.

No Brasil, significativa parcela da opinião pública e da literatura especializada atribuiu diversos problemas da vida política nacional a alegadas disfuncionalidades do sistema político, o que criou uma pauta permanente voltada à necessidade de aprovação de uma reforma política, o que se refletiu em uma série de propostas apresentadas no Congresso Nacional, as quais, todavia, não atingiram êxito.

É bem verdade que significativa parcela das normas sobre o sistema político e eleitoral está constitucionalizada, o que levou parte da literatura a afirmar que essa característica pode explicar o baixo êxito das iniciativas reformistas apresentadas ao Poder Legislativo (ROCHA e SILVA, 2015). Todavia, a aprovação, em uma série de casos, de emendas constitucionais por meio das quais o Poder Legislativo pretendia reestabelecer, ao menos em parte, normas alteradas pelo Poder Judiciário corrobora o ponto de vista da literatura tradicional, segundo o qual a elite política tende a preferir a manutenção das regras do jogo.

E assim a reforma política prosseguiu como uma pauta perene que, todavia, não adquiriu um formato definido e se tornou uma espécie de panaceia. Dito de outro modo, nunca chegou a haver um consenso sobre qual seria o formato da reforma política ideal. Porém, a expressão reforma política continuou sendo frequentemente usada como a principal solução para os males políticos do país.

Entretanto, se os poderes representativos não foram capazes de oferecer respostas às demandas por alterações das regras políticas e eleitorais, o mesmo não ocorreu com o Poder Judiciário, que por meio do TSE e do STF, seus órgãos de cúpula para a discussão de temas eleitorais, tornou-se, a partir da década de 2000, a fonte da



maior parte das reformas que acarretaram mudanças profundas no sistema político e eleitoral.

É difícil apontar, isoladamente, um fator que justifique o fato de a cúpula do Poder Judiciário ter se tornado o principal centro decisório sobre as reformas políticas e eleitorais. A conjugação de diversos fatores certamente contribui para uma explicação satisfatória. Nesse sentido, destaca-se (i) a ampliação das prerrogativas e competências do STF com a Constituição de 1988, as quais inclusive continuaram se expandindo por emendas constitucionais (VIEIRA, 2008); (ii) a emergência da doutrina do neoconstitucionalismo, que ampliou a liberdade dos julgadores (RAMOS, 2015); e (iii) o desenho institucional do TSE e do STF que propicia a nomeação de ministros bastante sensíveis ao que se passa no terreno da política e, muitas vezes, oriundos de trajetórias profissionais políticas (MARCHETTI, 2013). Sobre este último fator, não é demais lembrar que em um dos casos analisados, o da fixação do número de vereadores, a relatoria do acórdão, que forneceu todos os parâmetros para os efeitos gerados, ficou a cargo do ministro Maurício Corrêa que, antes de assumir uma vaga no Supremo, foi ministro de estado e senador, inclusive com destacada atuação na constituinte.

A convergência desses três fatores ajuda a explicar por que o STF se tornou uma arena tão importante na discussão sobre a reforma do sistema político e eleitoral, mas pouco diz sobre o conteúdo das reformas. Este, pelo que emerge dos argumentos utilizados pelos ministros, está associado a uma visão da reforma política como remédio para diversos males da vida institucional.

Neste trabalho, defendeu-se o argumento de que o hibridismo oriundo da conjugação dos sistemas difuso e concentrado de controle de constitucionalidade em torno de um único órgão, o STF, permitiu que questões que se tornaram importantes para a Corte em razão dos processos subjetivos viessem a ser revisitadas em ações objetivas. Reforça esse o ponto de vista o fato de haver diversas referências à ação penal originária nº 470, “caso do mensalão”, na ADI 4.650/2015, que abordou o tema do financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

O que a correlação entre a ação penal originária nº 470 e a ADI 4.650/2015 nos diz é que o STF recebe e aprecia as causas envolvendo a malversação de recursos públicos e a corrupção na política por meio dos processos subjetivos, nos quais é possível apenas o controle difuso de constitucionalidade. Porém, quando é instado a revisar o tema diante de casos envolvendo o controle concentrado de constitucionalidade, o STF passa a ter a oportunidade de aplicar soluções com efeito vinculante e eficácia contra todos. A

possibilidade de generalização desse argumento para outros casos, o que pode ser objeto de pesquisas futuras, corroboraria o ponto de vista segundo o qual o hibridismo oriundo da conjugação dos dois sistemas de controle de constitucionalidade sob a responsabilidade de um único órgão, o STF, confere ao tribunal graus de liberdade para atuar de diversos modos e com diferentes efeitos sobre as regras do jogo institucional (ARANTES 1997).

Essa natureza híbrida das funções do STF somada a um processo decisório altamente individualista também pode contribuir para explicar como surgiu o conteúdo das reformas políticas e eleitorais implementadas. Silva (2009) lembra que, em geral, o processo de deliberação nos tribunais constitucionais europeus procura refletir uma dinâmica principalmente interna, isto é, volta-se ao convencimento dos próprios julgadores, com vista à produção de uma decisão mais clara e consensual. Esse tipo de decisão possui maior compatibilidade com o controle concentrado de constitucionalidade, em que se exige uma orientação objetiva e, sempre que possível, única. Já no processo de deliberação da Suprema Corte dos Estados Unidos, os juízes atuam de forma mais individualizada e seus argumentos são dirigidos a interlocutores externos, como os membros de outros poderes e a opinião pública. Esse tipo de deliberação seria mais compatível com o controle difuso de constitucionalidade, em que prepondera o papel de fomentar o debate público sobre questões importantes do cenário político-jurídico. Diante das evidências encontradas, poder-se-ia argumentar que os juízes do STF, expostos à grande repercussão de casos de corrupção e malversação de recursos públicos envolvendo autoridades políticas, comprometem-se, em tais processos, com uma argumentação mais contundente e responsiva às demandas da opinião pública. O compromisso com essa argumentação se expande para os processos objetivos, nos quais a visão da reforma política enquanto panaceia para os problemas da política se converte em uma nova normatização da política.

Os argumentos presentes nos votos dos juízes que saíram vencedores nos casos analisados desvelam que os juízes tinham claros objetivos de alterar explicitamente as regras que até então vinham sendo aplicadas para, assim, acarretar mudanças concretas. Essas mudanças, ainda de acordo com a fundamentação dos votos, estavam ancoradas em uma visão bastante moralizadora. Nos casos analisados, o objetivo era reduzir o número de “vereadores perdulários” e acabar com a “infidelidade” dos parlamentares.

E, dessa forma, se os clamores da opinião pública e dos especialistas não vinham sendo ouvidos pelo Congresso Nacional, acabaram por encontrar terreno fértil na cúpula

do Poder Judiciário. E o STF, com o auxílio do TSE, valendo-se de métodos bastante ousados para padrões até então vistos, introduziu diversas reformas que não se propunham apenas a aperfeiçoar o sistema político, mas buscavam, também, implementar novas regras mais consentâneas com modelos idealizados pela opinião pública ou pela literatura.

Entretanto, se por um lado é certo que os juízes atuaram, nos casos analisados, com a deliberada intenção de provocar mudanças no mundo real, alinhadas com uma visão da política mais próxima da opinião pública e disposta a desafiar a inércia dos titulares de mandatos representativos, os dados disponíveis indicam que não obtiveram o sucesso que esperavam.

No caso da redução do número de vereadores, os dados sugerem que o número de parlamentares em uma câmara municipal tende a não possuir correlação estatística com o total de despesas executado a cada exercício financeiro. Isso porque o montante de despesas executadas pelas câmaras municipais durante um ano está mais atrelado a outras variáveis, como a arrecadação tributária e a existência de um teto de gastos fixado com base em percentual das receitas orçamentárias.

Assim, a baixa efetividade da alteração implementada pelo Poder Judiciário pode ser atribuída a um erro de diagnóstico sobre os reais motivos dos gastos das câmaras municipais. Por isso, a reforma operada atacou causas equivocadas e, assim, não acarretou o resultado almejado. Além disso, o Poder Legislativo reagiu aprovando uma emenda constitucional que permitiu novo aumento de número de vereadores sem, contudo, permitir o crescimento dos gastos das câmaras municipais. Muito ao contrário, a Emenda Constitucional nº 58/2009 fez com os gastos fossem sensivelmente reduzidos.

Em relação às trocas de partido entre deputados federais, a dinâmica das migrações ao longo dos meses sugere que a Resolução TSE 22.610/2007 teve um grau relativamente alto de efetividade na primeira legislatura em que foi aplicada, compreendida entre os anos de 2007 e 2010. Nas legislaturas seguintes, perdeu força na medida em que os parlamentares, em um primeiro momento, valeram-se das exceções contidas na própria norma para “fabricarem” janelas de trocas, como a criação de novos partidos, e, em um segundo momento, criaram novas brechas pela via legislativa. Em relação à janela para migrações para partidos novos, não é possível responder se os resultados ocorridos na legislatura de 2011-2014 (criação oportunista de partidos para autorizar as migrações) simplesmente não foram previstos pelos julgadores ou se, de outra forma, eles consideravam não se tratar de um delito merecedor da mesma punição. Seja

qual for a ideia por trás desse afrouxamento da regra, ele corrobora a relativa falta de aptidão da decisão tomada nesse caso para produzir os efeitos almejados.

Os juízes não se equivocaram quando enxergaram na ausência de uma legislação impeditiva uma das razões para o grande fluxo de migrações interpartidárias nas legislaturas que haviam sido eleitas até então. Porém, não puderam antecipar o movimento de reação do Poder Legislativo, o que permitiu um novo crescimento das migrações por dois caminhos distintos.

Em síntese, nos dois casos o Poder Judiciário não foi capaz de alcançar e garantir, de forma perene, as mudanças que desejava.

Todavia, verificou-se que os objetivos externalizados pelos juízes foram, ao menos em parte, assegurados nas reações advindas do Poder Legislativo. Isto é, o Poder Legislativo, por meio de nova legislação, superou a jurisprudência firmada pelo STF, sem, contudo, desprezar a argumentação constante nos votos e fazendo certas concessões aos juízes.

Isto é, à luz de uma análise mais aprofundada dos impactos gerados nos dois casos apreciados, não parece adequada a suposição de que o Congresso Nacional simplesmente deu a última palavra sobre os dois temas, fazendo letra morta da regulamentação anteriormente imposta pelo Poder Judiciário.

Apesar da ausência de uma previsão normativa específica para a superação de decisões tomadas por meio da revisão judicial, os casos envolvendo reformas de regras políticas e eleitorais por iniciativa do STF e do TSE vêm fornecendo ótimos exemplos de como o controle de constitucionalidade pode avançar de uma simples discussão sobre tais ou quais processos para um diálogo permanente entre os poderes, no qual a decisão final, além de potencialmente provisória, é compartilhada entre os poderes. Trata-se do “diálogo constitucional”, na expressão de Silva (2009).

Na ADI 4.650/2015, por exemplo, o STF passou a se enxergar num outro papel, em meio à discussão sobre mudanças de regras eleitorais e políticas. Isso porque, se por um lado afirmou expressamente que a ele incumbia promover a mudança de regras que não deveriam ser confiadas aos políticos, por outro lado, também disse categoricamente que não detém a última palavra sobre o assunto, sendo a decisão válida até que a matéria encontre regulamentação do Congresso Nacional.

A presente dissertação contribui para reforçar o ponto de vista segundo o qual a revisão judicial, além de problemas relacionados a um déficit democrático, não constitui um instituto sempre apto a assegurar decisões mais ponderadas e racionais do que aquelas

advindas dos poderes representativos (MENDES, 2007). Nesse sentido, por meio da análise de elementos empíricos, foram trazidas evidências que desafiam a concepção de super-racionalidade do Poder Judiciário. Nos casos analisados, muito longe da ideia de “juízes filósofos”, o que se viu foi a atuação de um Poder Judiciário poroso ao senso comum que, dominado pelo moralismo, tomou decisões que se mostraram menos racionais do que aquelas posteriormente adotadas pelo Congresso Nacional.

Sugere, por outro lado, que o contínuo diálogo entre os poderes Legislativo e Judiciário, mesmo que ao custo de decisões equivocadas que precisam ser posteriormente corrigidas, pode estar contribuindo efetivamente para agregar ao sistema político e eleitoral mudanças que vinham sendo reivindicadas pela opinião pública e por especialistas que se dedicam ao tema da reforma política.

Como visto, é bem verdade que os parlamentares no exercício de seus mandatos, no geral, não possuem grandes motivações para alterar as regras eleitorais pelas quais foram eleitos. Todavia, quando são chamados, por um ator externo, a discutir tais regras, podem, muitas vezes, deter um nível de conhecimento sobre o funcionamento do sistema político superior ao dos juízes. Logo, possuem capacidade para produzir intervenções mais efetivas para obter determinados resultados sem que, com isso, prejudiquem de forma intensa o prosseguimento de suas carreiras políticas. Além disso, o Congresso Nacional, quando comparado ao TSE e ao STF, possui um campo de criatividade maior a ser explorado no momento de regulamentação da legislação.

Por meio da Emenda Constitucional nº 58 e da lei nº 13.165/2015, o Congresso Nacional concretizou em grande parte os anseios manifestados pelos juízes e, ainda, reduziu as perdas que haviam sido impostas pelo Poder Judiciário.

Isto é, no primeiro caso, houve redução das despesas das câmaras municipais sem sacrifício dos cargos dos vereadores. No segundo caso, foi garantida a manutenção da proporcionalidade da representação partidária na composição das casas legislativas (exceto Senado Federal), em conformidade com o resultado das eleições durante a maior parte da legislatura, sem sacrificar a possibilidade de troca de partido no momento mais crítico para a sobrevivência política do parlamentar: o momento de se posicionar para a disputa da reeleição.

Por fim, espera-se que a presente análise possa ser estendida a outras decisões judiciais que afetaram ou venham a afetar regras do jogo político e eleitoral, de modo que os votos consequencialistas dos juízes, seus impactos efetivos e as reações legislativas

possam ser devidamente aquilatadas, formando assim uma visão mais objetiva do diálogo constitucional entre os poderes no Brasil.

## Referências

ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 73, novembro, pp. 33-37, 2005.

ALMEIDA, Alberto. “Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?” In: RENNÓ, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 34-46.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIN NETO, Octavio. “A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo?” In: RENNÓ, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org) *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 316-344.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp (2004).

ARANTES, Rogério B. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1997.

\_\_\_\_\_ “Mensalão: um crime sem autor?” In: MARONA, M. C.; DEL RIO, A. (Org.). *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 338-389

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

ARAÚJO, M. *Mudanças partidárias. A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados – 1979/1999*. São Paulo. Dissertação de Mestrado, FFLCH-USP, 2000.

ARAÚJO, C. Condicionantes institucionais das políticas de cotas. In: RENNÓ, Lúcio R. e SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p.111-132.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. *Novos estudos CEBRAP*, 37(1), 2018, 13-32

BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de; RIZZARDI, Maíra Martinelli. O Supremo Tribunal Federal e a Argumentação Consequencialista. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Socio-jurídicas*, v. 24, julho, 2015, p. 101-122.

BENTES, Fernando Ramalho Ney Montenegro. *O Supremo Tribunal Federal: Trajetória Institucional e o Jogo de Separação de Poderes com o Congresso Nacional*. Tese de Doutorado, PUC, Rio de Janeiro, 2015.

BRAGA, Maria do Socorro Braga. “Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil: In: RENNÓ, Lúcio R. e SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org). *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro: FGV, 2006, p 228-245.

BULOS, Uadi Lammego. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, nº 15, novembro, 2000, p.31-48

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.



FREITAS, Andrea, Migrações partidárias na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009, DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, 2012, p. 951-986.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Da constituinte à Emenda Constitucional nº 58 de 2009, o Poder Judiciário, o Congresso Nacional e a composição das Câmaras de Vereadores. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 47, n. 187 jul/set. 2010. p. 109-124.

KATZ, Richard, S., Why are There so Many (or so Few) Electoral Reforms. In: GALLAGHER Michel e MITCHEL, Paul (Ed.). *The Politics of the Electoral Systems*, Oxford, p. 57-78, 2005.

KLITGAARD, Robert; et al. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland; Washington: Institute for Contemporary Studies; Washington, World Bank Institute, 2000.

LAMOUNIER, Bolivar. *Partidos e Utopias, o Brasil no Limiar dos Anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989.

LEAL, Fernando Angelo Ribeiro. Consequencialismo judicial na modulação de efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade nos julgamentos de direito tributário. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, Volume 7, número 3, 2017, p. 818-843.

LIMA, Marcelo Augusto Prudente; BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta. Mudando as regras do jogo: reforma eleitoral pós 88, 38º Encontro Anual da ANPOCS, GT 27 Partidos e Sistemas Políticos.

LIMONGI, Fernando. Reforma política: o longo debate. Revista Parlamento e Sociedade: v. 3, n. 4, 2015. p. 13-24.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 29, 1991. p. 34-58, mar.

MARCHETTI, Vitor. *Justiça e Competição Eleitoral*. Santo André: UFABC, 2013.

\_\_\_\_\_. *Reforma Política e Justiça Eleitoral*, *Revista Parlamento e Sociedade*, v.3, n. 4, 2015, p. 53-74,.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Partidos e migração partidária na câmara dos deputados*. Rio de Janeiro: *Dados* [online]. 2000, vol.43, n.2, [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso). acesso em 17 Nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000200001>

\_\_\_\_\_. In: RENNÓ, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org). *Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil*. In: *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro, FGV, 2006, p. 157-175.

\_\_\_\_\_. *Reforma política em perspectiva comparada na América Latina*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MENDES, Conrado Hübner. *Controle de Constitucionalidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

\_\_\_\_\_. “Onze ilhas”. *Folha de São Paulo: Tendências e Debates*, São Paulo, 01/02/2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 17ª ed., 2013.

MOISÉS, José Álvaro. *As Eleições e a Reforma Política*, O Estado de São Paulo, 22 de junho de 2018.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003.

NICOLAU, Jairo. Representantes de quem? Os (des) caminhos do seu voto da urna até a Câmara dos Deputados. São Paulo: Zahar, 2017.

NOHLEN, Dieter. Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

NORRIS, Pipa. Introduction: The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review*. Vol. 16, n. 1, 1995, p. 3-8.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. Os Onze: o STF, seus bastidores e suas crises. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. TSE e o novo capítulo da saga da (in)fidelidade partidária, Jota, acesso em 01.11.2019, <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-o-tse-e-o-novo-capitulo-da-saga-da-infidelidade-partidaria-17062016>.

RENNÓ, Lucio R. Reforma Política: consensos necessários e improváveis. In: MELO, C.R.; SAEZ, M.A. (Org). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: RENNO, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 47-68.

RENNÓ, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon. In: RENNO, Lúcio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org). Posfácio: crime, castigo e reforma. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 345-354.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Raquel Gonçalves da. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política*. n.16, 2005, p. 213-246.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. *Revista Brasileira de Ciência Política*. n.28, 2019, p.123-160.

SAKAMOTO, T. Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand. London – Thousand Oaks – New Delhi: *Party Politics*. V. 5, n. 4, 1999, 419–438.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha no Brasil e propostas de reforma, In: RENNÓ, Lúcio R. e SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org). *Reforma Política: lições da história recente*, Rio de Janeiro, FGV, 2006, p. 133-153.

SCHUARTZ, L.F. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. In: Macedo Junior, R.P. (Org.) *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*. São Paulo: Saraiva, 20011.

SILVA, Glauco Peres da. Reforma política como Reforma Eleitoral: a dimensão persistente, *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n.4, 2015, p. 37-52.

SILVA, Ricardo Teixeira da. A visão do STF sobre o financiamento empresarial de campanhas eleitorais: uma análise das ADIs 1076-MC, 4650 e 5394-MC. *Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo*, v.5, n. 1, 2017, p. 9-21.

SILVA, Virgílio Afonso. *Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. O STF e o Controle de Constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. *Revista de Direito Administrativo*, n. 250, p. 197-227, 2009.

\_\_\_\_\_.(2013). “Deciding without deliberating”. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 3, 1 July 2013, p. 557–584.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: ALMEIDA, Rodrigo; ITUASSU, Arthur. (Org).

Os custos da corrupção. São Paulo: Cadernos Adenauer, nº 10. Fundação Konrad Adenauer, 2000.

\_\_\_\_\_. Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil. Revista Parlamento e Sociedade. São Paulo: v. 3, n.4, 2015, p. 99-114.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. Diálogo Institucional, democracia e estado de direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da Constituição. Tese de Doutorado, FD-USP, 2013.