

■ **Theófilo Codeço Machado Rodrigues¹** 

A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República

Introdução

O tema da “reforma política” esteve presente em praticamente toda a Nova República, embora uma ênfase maior tenha sido dada nos últimos vinte anos, em particular após o caso do chamado Mensalão, em 2005. Sinal desse interesse foi a publicação de um número crescente de livros (IANONI e DIRCEU, 1999; KLEIN, 2007; MAYER DOS SANTOS, 2009; ARAGÃO, 2014; PEIXOTO, 2016), coletâneas (LIMA, 2000; FERNANDES, 2002; BENEVIDES, VANNUCHI e KERCHE, 2003; RENNÓ e SOARES, 2006; AVRITZER e ANASTASIA, 2006; NICOLAU e POWER, 2007; RIBAS, 2014; FALCÃO, 2015) e artigos (COSTA, 2007; WEFFORT, 2009; AMORIM NETO, CORTEZ e PESSOA, 2011; MOREIRA, 2014; ROCHA e SILVA, 2015; SILVA *et al.*, 2015; LEONEL JÚNIOR e SOUSA JÚNIOR, 2017) publicados sobre o assunto nesse período. Mas o interesse não veio apenas da literatura especializada. Seja na esfera pública, a partir dos debates promovidos por diferentes organizações da sociedade civil, seja nos editoriais dos principais jornais, lá estava a propalada “reforma política” como solução para todos os males institucionais do país. Contudo, como os pesquisadores da área bem sabem, “reforma política” é um significante vazio, uma expressão pomposa para um conteúdo não definido, em permanente disputa. Afinal de contas, múltiplas são as possibilidades

1 Pesquisador de Pós-Doutorado no Programa de Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil
E-mail: <theoflomachadorodrigues@gmail.com>

de uma “reforma política”. Financiamento público ou privado de campanhas? Sistema eleitoral proporcional ou majoritário? Lista aberta, flexível ou fechada? Coligações eleitorais ou federações partidárias? Cláusula de barreira ou de desempenho? Enfim, as possibilidades discutidas são incontáveis.

Muitas são as vozes que clamam por mudanças. Mas há também aqueles que preferem uma parcimônia burkeana. Em outras palavras, o melhor para o sistema político seria que não houvesse uma reforma, ou, em último caso, que ela fosse mínima. É o caso de Wanderley Guilherme dos Santos que, em contundente obra sobre o liberalismo oligárquico, denuncia alguns dos interesses por detrás da reforma política:

os neo-oligarcas, em persistente propaganda de mentiras quanto à nossa história e a de outros países, formularam radical projeto de reação ao processo competitivo, ainda que ao custo da subversão dos fundamentos institucionais do país. E assim, empresários, jornalistas, políticos, cientistas sociais, em coincidência promovida por afinidades oligárquicas, vem defendendo complexo conjunto de reformas: introdução do voto distrital misto, redução do número de partidos, extinção do voto obrigatório e correta representação dos estados na câmara federal (SANTOS, 1994, p. 5).

Da mesma forma como a esfera pública nunca encontrou um consenso acerca do que deva ser essa reforma, o próprio parlamento, ao longo das últimas duas décadas, enfrentou dificuldades em organizar um programa mínimo para esse pacote de propostas. Interesses de difícil conciliação orientados por dinâmicas diversas – esquerda *versus* direita; partidos grandes *versus* partidos pequenos; governo *versus* oposição – impossibilitaram na maior parte das vezes a conformação de maiorias partidárias sobre as propostas em discussão. A situação tornou-se ainda mais complexa com a entrada em cena do Poder Judiciário nesse debate. Seja chamado pelos próprios partidos derrotados no Congresso Nacional, seja pela

sociedade civil, o Poder Judiciário, por via do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, não se furtou em se posicionar, algumas vezes de forma traumática, sobre a reforma política.

Essa entrada em cena do Poder Judiciário como propulsor de políticas públicas e protetor de direitos individuais, difusos e coletivos é uma característica do nosso tempo (TATE e VALLINDER, 1995). A partir da experiência estadunidense, as constituições modernas criaram mecanismos de controle da constitucionalidade, processo denominado de *judicial review*. Isso significa que “os atos legislativos do poder político se tornam, então, passíveis de escrutínio, em nome da defesa dos direitos fundamentais, por uma corte constitucional dotada da capacidade de declará-los, quando provocada por uma ação de um agente social, como contrários a esses direitos” (WERNECK VIANNA, 2008, p. 94). No Brasil, tal mecanismo dar-se-á com maior amplitude com a promulgação da Constituição de 1988, ou Constituição Cidadã, nas palavras de Ulysses Guimarães. Esta constituição ampliou a capacidade de a sociedade propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as Adins, através do Presidente da República, da Mesa do Senado Federal, da Mesa da Câmara dos Deputados, da Mesa da Assembleia Legislativa, do Governador de Estado, do Procurador Geral da República, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e das confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional. Destarte, com a Constituição de 1988 “a lista de agentes legitimados a propor ação direta tornou-se uma das mais generosas do mundo” (ARANTES, 2004, p. 93). Desde então a sociedade passou a utilizar cada vez mais o Judiciário como forma de garantia de direitos ou de defesa social. É o que nos mostram os trabalhos de Werneck Vianna *et al.* (1999, 2007) ao analisar o conteúdo das Adins pós-1988. E, como veremos, esse protagonismo passou a ser exercido também sobre o tema da reforma política.

A ideia de judicialização da política, formulada inicialmente por Tate e Vallinder, conquistou espaço privilegiado na literatura nacional. O primeiro trabalho a adotar esse termo no Brasil foi,

provavelmente, o artigo *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política* de Marcus Faro de Castro, publicado em 1997. Contudo, foi a extensa pesquisa de Luiz Werneck Vianna *et al.* (1999) que trouxe a temática para a ordem do dia. Em *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, os autores tratam esse processo por uma chave positiva, em que a judicialização surge como promotora de uma agenda cívica no país. Interpretação diversa tem Rogério Bastos Arantes. Sob uma chave pessimista, Arantes (1999) observa o protagonismo exacerbado do Ministério Público na Nova República. Esses atores do MP consideram-se os legítimos representantes da sociedade, embora não passem por nenhum tipo de controle político ou eleitoral.

No período mais recente o debate seguiu por outro caminho. Em importante obra sobre o tema, Thamy Pogrebinski (2011) contesta a própria ideia de que há uma judicialização da política em curso no Brasil. Ao analisar as ações de controle de constitucionalidade impropriadamente no STF, Pogrebinski concluiu que, na maior parte das vezes, o STF apenas confirma a decisão original do Legislativo. Conforme a autora, os casos em que haveria divergências entre os poderes seriam minoritários. Essa leitura é polêmica. Lênio Luiz Streck discorda do método de Pogrebinski. Para Streck (2014), o processo de judicialização da política não pode ser mensurado através do número de ações de constitucionalidade no STF. Ademais, segundo Streck, a referida autora não teria percebido uma importante diferença entre judicialização da política e ativismo judicial: a primeira, mais estrutural, seria positiva; a segunda, mais comportamental, seria negativa e deveria ser combatida.

Passado o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff as leituras correntes passaram a concordar com a abordagem pessimista. “O judiciário usurpou o papel que era da política”, denunciou Werneck Vianna, em uma aparente mudança de posição (2018, p. 300). Já Pedro de Araújo Fernandes (2018, p. 108), no mais importante trabalho sobre o papel do STF no *impeachment*, concluiu: “A própria democracia, a separação de poderes, a percepção pública em

relação ao Judiciário [...] foram fragilizados mediante um processo no qual o Poder Judiciário teve um protagonismo central”.

O presente artigo apresenta cinco situações em que o Poder Judiciário foi chamado a interferir na “reforma política”: a cláusula de barreira, a verticalização das candidaturas, a fidelidade partidária, a lei da ficha limpa e o fim do financiamento empresarial de campanhas. Em alguns desses casos os próprios partidos políticos convocaram o Poder Judiciário a interferir na legislação; em outros, foi a sociedade civil quem buscou a intervenção do Judiciário para as modificações legais. A seleção dos cinco casos relacionados ao tema da “reforma política” pareceu apropriada na medida em que essa matéria essencialmente política fomenta grande diálogo entre os três poderes. Os cinco casos representam exemplos daquilo que o cientista político canadense Ran Hirschl define como “judicialização da megapolítica”. Por “judicialização da megapolítica”, Hirschl (2008) entende os casos que vão para além da mera judicialização das políticas públicas, casos que dividem a comunidade política em torno de grandes temas centrais, como os que regulam o processo democrático. Eis aí nossa problemática: nos cinco estudos de caso em tela algum grau de desarmonia entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário emergiu. Mas qual foi a qualidade dessa dissintonia? Nossa hipótese é a de que esse desencontro entre poderes derivado da inclusão do Judiciário como arena da luta política na Nova República não significa necessariamente uma insanável crise institucional. Se há crise, ela não é consequência do mecanismo de *judicial review*, de judicialização da política ou de “judicialização da megapolítica”. Se há crise, ela é provavelmente responsabilidade do ativismo judicial, como aponta Streck (2014). No atual momento de comemoração e reflexão acerca dos 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, aprofundar nosso conhecimento acerca das suas consequências torna-se imperativo.

A Cláusula de Barreira

A ideia de que um quadro partidário muito fragmentado atrapalha e até mesmo impede o funcionamento de coalizões

governamentais faz parte do senso comum da opinião publicada, ao menos da publicada nos grandes veículos de comunicação. Junta-se isso ao pouco interesse que os partidos ditos “grandes” têm na existência dos partidos “pequenos” e chegamos na razão de volta e meia entrar em discussão no bojo da reforma política o mecanismo denominado cláusula de barreira, e suas variantes também conhecidas por cláusula de exclusão ou cláusula de desempenho. Não à toa, em pesquisa realizada no ano de 2002, quase 55% dos entrevistados se colocaram a favor de uma cláusula de barreira².

Há formas distintas de instituição da cláusula de barreira. Um modo mais traumático é o alemão, onde partidos políticos que não alcancem o patamar mínimo de 5% dos votos não podem ocupar cadeiras no parlamento. Esse modelo é conhecido por cláusula de exclusão. Uma outra forma mais branda é a que foi adotada recentemente no Brasil, onde os partidos que não ultrapassam o patamar mínimo podem ocupar cadeiras no parlamento, mas sem a possibilidade de usufruir dos mesmos direitos dos demais partidos (CASTRO, 2006). Seja pela forma mais branda, seja pela mais rigorosa, o objetivo é o mesmo: criar obstáculos para o acesso dos pequenos partidos ao Legislativo. De acordo com Aragão (2014, p. 117), “a principal justificativa é que a proporcionalidade extrema poderia produzir um Legislativo muito fragmentado, afetando a governabilidade”. Contudo, de acordo com Wanderley Guilherme dos Santos,

Em filosofia política, igualmente, é difícilimo justificar qualquer legislação extinguindo partidos ou impondo barreiras à representação. A pedra fundamental do sistema representativo estipula que os eleitores não podem transferir a seus representantes senão aqueles poderes que possuem. Entre estes não se inclui o de determinar a eliminação de outros partidos ou o de obrigar, à migração partidária, candidatos eleitos por partidos diferentes dos seus. Se se

2 Pesquisa nacional realizada pelo Instituto Datafolha e IBOPE, Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Essa pesquisa está comentada no livro “Reforma Política e Cidadania” (MENEQUELLO, 2003).

oferecer como pretexto para a violência a falha em alcançar algum patamar de votos, então a violência tem nome: tirania da maioria no primeiro caso; estelionato eleitoral, no segundo. [...] Democraticamente, nenhum cidadão detém o direito de autorizar seus representantes a subtrair direitos alheios enquanto os seus permanecem intactos. Ainda que a câmara legislasse por unanimidade o contrário e o eleitorado referendasse unanimemente tal legislação, ainda assim ela seria antidemocrática. Direitos políticos fundamentais transcendem maiorias e unanimidades e o direito à representação, conforme a escolha de cada um, é um direito fundamental (SANTOS, 1994, p. 14).

Graças a um determinado modo de cláusula de exclusão, de 1966 até 1979 vigorou no Brasil um bipartidarismo com a ARENA e o MDB. Segundo o inciso VII do artigo 149 da Constituição de 1967, para o funcionamento regular de um partido político seria necessário alcançar 10% do eleitorado que tenha votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles, além de 10% de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e 10% de Senadores (BRASIL, 1967). Conforme David Fleischer (2004, p.254), “bastava arregimentar 120 deputados federais e 20 senadores. Em tese, poderiam ter sido organizados três partidos novos, mas na prática foi difícil até mesmo constituir dois”.

Com o declínio do regime autoritário, o bipartidarismo foi extinto em dezembro de 1979. Entre 1980 e 1985 funcionou um pluripartidarismo moderado com poucos partidos, até que com o retorno dos governos civis, em 1985, a legislação foi alterada permitindo o registro de diversas outras legendas. Para se ter ideia da sede por organização nesse período, mais de 40 partidos estavam registrados no TSE em 1991 (FLEISCHER, 2004, p.255).

Com a Constituição de 1988, a liberdade de organização partidária tornou-se uma das mais liberais de todo o período republicano brasileiro. Mas essa legislação não logrou sucesso, sendo, mais

uma vez, atacada pelo pensamento liberal-oligárquico. Apenas 7 anos após a promulgação da Constituição, uma nova legislação eleitoral foi aprovada pelo Congresso. A Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, também conhecida como a Lei dos Partidos Políticos, afirmava em seu art. 13 que

tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento (5%) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento (2%) do total de cada um deles (BRASIL, 1995).

Se não fossem atingidos tais requisitos, ou seja, se a cláusula de barreira não fosse ultrapassada, o partido político não teria direito ao funcionamento parlamentar, praticamente não participaria da distribuição das verbas do Fundo Partidário e veria reduzido drasticamente seu tempo de propaganda eleitoral gratuita. Além de não possuir uma liderança nas casas, os deputados também não poderiam participar com membros titulares das comissões. Na prática, tornar-se-iam deputados “zumbis” ou de “segunda categoria”, expressões cunhadas pelos parlamentares na época do debate. Com o objetivo de abrandar os seus efeitos, a lei preparou uma norma de transição onde o dispositivo da cláusula de barreira passaria a funcionar após as eleições de 2006.

Um dos possíveis afetados pela cláusula, o *Partido Comunista do Brasil*, PCdoB, entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.351 no Supremo Tribunal Federal com o apoio de alguns outros partidos como PDT, PSB, PV, PSC, PSOL, PRB e PPS. O argumento desses partidos era que o artigo 13 da Lei nº 9.096/95 feria o direito de manifestação das minorias. De forma unânime, os ministros do STF acompanharam o relator, ministro Marco Aurélio Mello, e no dia 7 de dezembro de 2006 acataram a Adin do PCdoB,

declarando desta forma a inconstitucionalidade da cláusula de barreira. O argumento de que um quadro partidário fragmentado é prejudicial para a democracia e que apenas os partidos com “votos” deveriam participar do funcionamento parlamentar foi rebatido pelo ministro Marco Aurélio Mello ao afirmar em seu relatório para a Adin 1.351:

Aliás, para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, há de levar-se em conta que o enxugamento do rol é automático, presente a vontade do povo, de quem emana o poder. Se o partido político não eleger representante, é óbvio que não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar. Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão-somente ao êxito verificado nas urnas, entendendo como tanto haver sido atingido o quociente eleitoral, elegendo candidatos, pouco importando o número destes. [...] Em síntese, não elegendo candidato, o partido fica automaticamente fora do contexto parlamentar³.

Como Tocqueville (1998) já havia destacado, cabe ao Poder Judiciário proteger as minorias da tirania das maiorias. O ministro relator em seu voto deixou claro isso, ao afirmar que “Democracia não é a ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, [...] preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente”⁴. O mesmo fez a ministra Cármen Lúcia em seu voto ao defender que “a minoria de hoje tem de ter espaço para ser a maioria de amanhã. Se não for assim, a cidadania se perde”⁵.

3 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351, Distrito Federal. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/outros/adi_1351.pdf>

4 Ibidem.

5 Ibidem.

Demonstrou o próprio relator em seu voto que, se estivesse em vigor a cláusula de barreira em 2006, apenas 7 partidos preencheriam os requisitos para o funcionamento parlamentar: PT (14,94%); PMDB (14,51%); PSDB (13,76%); PFL (10,88%); PP (7,11%); PSB (6,21%); e PDT (5,19%). Ou seja, mais de 100 deputados dos outros 14 partidos com representação no Congresso Nacional passariam a ser a partir de então deputados “zumbis” ou de “segunda categoria”, sem atuação concreta no parlamento.

A cláusula de barreira criada em 1995 e que deveria passar a funcionar em 2006 foi derrotada pelo STF a partir de um clamor dos pequenos partidos que seriam afetados pela medida. Mas a vontade dos partidos maiores em ver esse instrumento institucional não deixou simplesmente de existir. Se o STF considerava inconstitucional a cláusula de barreira, só haveria uma saída para sua implementação, qual seja, inserir no corpo constitucional a sua possibilidade. Foi o que foi feito, quase onze anos depois, através da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Pela nova legislação:

Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (BRASIL, 2017).

Nas idas e vindas da queda de braço entre Judiciário e Legislativo no que diz respeito à cláusula de barreira, este, finalmente, parece ter levado a melhor em 2017.

A Verticalização das Coligações Partidárias

A coligação partidária é um dispositivo utilizado pelos partidos políticos brasileiros desde o período de 1945-64 até o atual momento, pós-1985, salvo uma interrupção de 20 anos durante o regime militar caracterizado pelo bipartidarismo. Este instrumento é próprio do sistema multipartidário e se refere à possibilidade de dois ou mais partidos se unirem no período eleitoral, como se fossem uma mesma legenda. Destarte, as cadeiras conquistadas pela coligação são distribuídas entre os candidatos mais votados desses partidos coligados. Segundo Jairo Nicolau, “os partidos mantêm sua autonomia organizacional e apresentam uma lista própria de candidatos nas eleições, mas têm os votos agregados para efeito de cálculo para as cadeiras” (NICOLAU, 2004, p.53).

As coligações são extremamente importantes para os partidos políticos pequenos que sozinhos não conseguem alcançar o quociente eleitoral. A estratégia adotada por estes partidos é a de se coligarem com partidos grandes e apresentarem um número reduzido de candidatos, concentrando seus recursos de campanha em poucos nomes. Esta foi a estratégia utilizada pelo PTB em 2004, por exemplo, quando se coligou ao PT nas eleições para vereador. O PTB sozinho teria dificuldades em conseguir que sua melhor candidata, Cristiane Brasil, ultrapassasse o quociente eleitoral, mas graças à coligação conseguiu elegê-la vereadora da cidade do Rio de Janeiro. Ironia do destino, pois se pode dizer que os votos dos petistas ajudaram a eleger a filha de Roberto Jefferson, considerado inimigo do PT desde a denúncia do Mensalão em 2005. O mesmo não aconteceu em 2000 com Lindberg Farias do PSTU que, por mais que tenha sido um dos candidatos mais votados - 4º mais votado com 40.503 votos -, não se elegeu, pois seu partido, ao ir para a disputa como chapa “puro sangue”, não conseguiu alcançar o quociente eleitoral. É importante ressaltar que este instrumento das coligações há muito tempo já faz parte da estratégia dos partidos políticos brasileiros. Afinal de contas, em um sistema com dezenas de partidos políticos, muitos destes partidos jamais alcançariam o quociente eleitoral necessário para eleger um parlamentar. Daí

a necessidade destes partidos se coligarem com outros maiores. Como Nicolau conclui em seu estudo sobre os efeitos das coligações parlamentares, “quanto menor o partido, maior a probabilidade de ele buscar coligar-se com outros partidos nas eleições parlamentares” (NICOLAU, 1996, p.75).

Vale observar que o termo coligação partidária não se refere apenas às eleições proporcionais, podendo também ser utilizado como instrumento de aliança para eleições majoritárias. É justamente neste bojo que nasce a polêmica a ser tratada neste capítulo: a questão da verticalização das coligações partidárias. O Brasil é uma república federativa na qual de quatro em quatro anos ocorrem eleições para Deputados Estaduais, Federais, Senadores, Governadores e Presidente da República. Sendo o país com as enormes dimensões continentais que possui e as mais diversas formações econômicas, políticas e culturais, há de se imaginar a dificuldade de se haver partidos políticos realmente nacionais neste território. Salienta-se que dificuldade não significa impossibilidade. Mas que há obstáculos, não há como negar. Muitos são os partidos cujas lideranças representam muito mais o poder estadual que o poder nacional. Basta lembrarmos da própria formação dos partidos políticos durante a República Velha, quando os dois maiores partidos da política nacional eram o *Partido Republicano Paulista*, PRP, e o *Partido Republicano Mineiro*, PRM (FLEISCHER, 2004, p.250).

Talvez o PMDB seja o maior exemplo dessa situação no atual cenário político, fazendo já parte do folclore político brasileiro a ideia de que unir todas as lideranças do partido em torno de um único projeto é tarefa árdua. Muitos não consideram o PMDB um partido nacional, mas sim uma confederação de forças regionais. Se o PMDB possui esta dificuldade, imagine-se outros partidos políticos sem maior expressão nacional. Como nos mostra Nicolau:

Existem diversas evidências acerca do descolamento do sistema partidário nacional dos sistemas partidários estaduais. Esse distanciamento aparece em três níveis: ideológico, eleitoral e organizacional. O distanciamento ideológico

refere-se ao posicionamento dos partidos no eixo direita-esquerda. A existência de divisões políticas específicas nos estados (conflitos familiares ou pró / antilideranças) e os diferentes posicionamentos das seções estaduais dos partidos no eixo direita-esquerda produzem em alinhamentos ideológicos diferenciados nas diversas unidades da Federação. (NICOLAU, 1996, p.81).

Pronto, o problema está colocado. Como se organizar coligações partidárias de nível nacional se as realidades estaduais são por vezes diversas. Essa foi a polêmica levantada pelos atores políticos durante as eleições de 2002 e 2006 e que foi encarada de frente pelo Judiciário, mais especificamente pelo TSE e pelo STF.

Em 10 de agosto de 2001, os Deputados Federais Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos, da bancada do PDT, formularam a Consulta 715⁶ no TSE sobre como interpretar o artigo sexto do capítulo de coligações da Lei n° 9.504/97, que dispõe:

É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário (BRASIL, 1997).⁷

A consulta questionava se as coligações estaduais deveriam ser as mesmas que as coligações nacionais. O TSE interpretou, por 5 votos contra 2, pela verticalização. Segundo o art. 4°, § 1°, da Resolução n° 20.993, de 20 de fevereiro de 2002, expedida pelo TSE,

6 A Consulta 715 perguntava: "Pode um determinado Partido Político (partido A) celebrar coligação, para eleição de presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos, (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?"

7 A Lei n° 9.504 de 30 de setembro de 1997, também conhecida como Lei das Eleições, é a lei que determina as normas eleitorais.

os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato(a) à eleição de Presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador(a) de Estado ou do Distrito Federal, senador(a), deputado(a) federal e deputado(a) estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato(a) à eleição presidencial.⁸

Através da Resolução nº 20.993, de 20 de fevereiro de 2002, passou a vigorar no Brasil a verticalização das coligações partidárias.

O STF recebeu duas ações diretas de inconstitucionalidade contra a resolução do TSE. A Adin 2.626-7 foi proposta pelo PCdoB, PT, PL, PSB e PPS, no dia 12 de março de 2002, e a Adin 2628 foi movida pelo PFL, no dia 14. Sem sequer julgar o mérito das Adins, o STF decidiu, por 7 votos a 4, não deliberar sobre a decisão anterior do TSE - que determinava que as regras de coligações valeriam para as eleições de outubro de 2002 - e, portanto, permaneceu a decisão sobre as coligações já dada pela Justiça Eleitoral. As regras da verticalização, que proíbem alianças nos estados entre partidos adversários na eleição presidencial, valeram para as eleições de 2002. A decisão do STF foi contrária ao voto do relator do recurso, ministro Sidney Sanches, que entendeu que a decisão do TSE feriu a Constituição Federal e deu parecer favorável à admissibilidade das Adins. Votaram ainda com o relator os ministros Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio de Mello. Pelo não julgamento do mérito das Adins, votaram os ministros Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Moreira Alves, Celso de Mello, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Néri da Silveira.

Não se pode esquecer que a decisão do TSE sobre a verticalização da eleição de 2002 provocou reação contrária de diversos partidos, que condenaram a mudança nas regras eleitorais. Afinal de contas, a legislação que serviu de base para a interpretação do TSE é a Lei nº 9.504/1997, a mesma utilizada nas eleições presidenciais de 1998,

8 Resolução nº 20.993, de 20 de fevereiro de 2002, expedida pelo TSE. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/eleicoes_2002/restse_20993.htm>

ano em que não houve verticalização. Na prática, é como se o TSE tivesse declarado que a eleição de 1998 ocorreu de modo inconstitucional. No dia 26 de março de 2002, o TSE amenizou a vinculação de coligações nas eleições estaduais, ao decidir, por 6 votos contra 1, que o partido que não lançar um candidato próprio à Presidência, nem apoiar um candidato de outra legenda, pode se coligar com qualquer outro partido nos Estados, mas não pode compor com dois partidos que são adversários na eleição presidencial.

Em 3 de março de 2006, o TSE, respondendo a uma consulta do PSL, confirmou a interpretação que já havia sido válida nas eleições de 2002 de que os partidos precisam repetir nos estados as alianças estabelecidas na esfera federal. Contrariando decisão do TSE, o Congresso Nacional promulgou no dia 8 de março de 2006 a Emenda Constitucional nº 52, que autoriza os partidos a fazerem as coligações que desejarem nas eleições de outubro de 2006, derrubando a então regra da verticalização das coligações partidárias. Segundo a Emenda Constitucional (EC) nº 52, o § 1º do art. 17 da Constituição Federal passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 17. [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (BRASIL, 2006).

A EC nº 52 afirmava ainda em seu art. 2º que “esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”. O dispositivo se refere ao ano de 2002, pois a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) começou a tramitar ainda no ano de 2002. No entanto, apesar de não entrar no mérito da discussão a respeito da verticalização, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) decidiu entrar com uma

Adin no STF caso o fim da verticalização das coligações partidárias aprovado pelo Congresso valesse já para o ano de 2006. A OAB entendia que a queda da verticalização só teria validade para as eleições de 2010, uma vez que sua vigência imediata violaria o princípio da anualidade, previsto na Constituição Federal. Pelo princípio da anualidade, as leis que alterem o processo eleitoral não podem ser aplicadas na eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Trata-se de uma forma legal de se garantir previsibilidade das regras no período eleitoral.

A Adin nº 3.685, então ajuizada pela OAB, teve como relatora a ministra Ellen Gracie e entrou em julgamento no dia 22 de março de 2006⁹. O voto da ministra Ellen Gracie, foi de julgar procedente o pedido formulado pela OAB ao declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002” contida no artigo segundo da EC nº 52. Acompanharam o voto da relatora, por unanimidade, os ministros Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim. Vale salientar que a decisão do STF não foi de declarar inconstitucional o fim da verticalização, mas sim a sua imediata aplicabilidade para o ano de 2006. Essa decisão do STF foi de encontro à opinião do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, do presidente do Senado, Renan Calheiros, e do presidente da Câmara, Aldo Rebelo, criando assim certa tensão entre os três poderes: Executivo e Legislativo, de um lado, e Judiciário de outro.

Nos dois casos acima relatados ficou claro o fenômeno em foco, qual seja, o da judicialização da política produzindo novas justaposições entre o Legislativo e o Judiciário. Mais especificamente, fica claro o conflito entre maiorias e minorias e como elas se movimentam no jogo político, utilizando-se de todos os recursos políticos disponíveis. Em 2002, diversos partidos - PCdoB, PT, PL, PSB, PPS e PFL -, de correntes de pensamento político adversas, se opuseram à decisão do TSE. As Adins propostas por esses partidos

9 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685-8. Disponível em: <www.stf.gov.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=3685&classe=ADI>

sequer entraram em julgamento e não tiveram seu mérito reconhecido pelo STF, que se posicionou ao lado do TSE. Vale ressaltar que a legislação utilizada para legitimar a decisão do TSE e acompanhada pelo STF, foi a mesma utilizada para as eleições de 1998, quando não houve a verticalização.

O argumento utilizado pelos defensores das Adins pode demonstrar certa incoerência ou casuísmo do Judiciário. Na época, o que se lia nos jornais era que a polêmica só havia entrado em pauta devido à amizade do presidente do TSE, Nelson Jobim, com o então candidato tucano à Presidência da República, José Serra. Serra era o candidato do então presidente Fernando Henrique Cardoso à sucessão presidencial. Com a verticalização, em 2002, a candidatura do PSDB conseguiu o importante apoio do PMDB. Sem a verticalização, uma parcela do PMDB teria apoiado a candidatura do PT. Não obstante essa articulação governamental, o vencedor da eleição de 2002 foi o candidato da oposição. Já no ano de 2006, o Congresso aprovou a EC nº 52, que colocava fim à verticalização. Foi o modo encontrado pelo Legislativo de dizer ao Judiciário quem detém a palavra final sobre a regulação eleitoral. “A emenda constitucional expressou a defesa da autonomia dos legisladores na regulação da atividade política”, argumentam Marchetti e Cortez (2009). Com efeito, a emenda contava com o apoio do presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (PT), do presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB), e do presidente da Câmara, Aldo Rebelo (PCdoB). A coalizão do governo, da qual faziam parte o presidente do Senado e o presidente da Câmara, precisava do fim da verticalização para atrair o apoio de parte do PMDB para a candidatura à reeleição de Lula pelo Campo Democrático-Popular.¹⁰ Apesar de a emenda ter sido aprovada pelo Congresso, a sua entrada em vigor já em 2006 foi declarada inconstitucional pelo STF. Assim, a liberdade de coligações passou a vigorar apenas a partir da eleição

10 O auto-intitulado Campo Democrático-Popular é o núcleo partidário formado por PT, PCdoB e PSB. Esse campo também possui um núcleo social formado por CUT, CTB, UNE e MST, além de outras organizações da sociedade civil. O núcleo central deste bloco esteve unido de 1989 até 2014, quando o PSB lançou a candidatura presidencial de Eduardo Campos contra a reeleição de Dilma Rousseff do PT. O PDT também se somou a esse núcleo durante os governos Lula e Dilma.

de 2010. Coincidência ou não, foi justamente a partir de 2010 que o PMDB passou a fazer parte da coligação nacional com o PT, quando indicou o candidato a vice-presidente, Michel Temer, na chapa de Dilma Rousseff. Essa chapa foi reeditada em 2014. Para clarear o argumento, vale lembrar que em 2014, sem as amarras da verticalização, o PMDB constituiu chapa presidencial com o PT, mas no Rio de Janeiro, no Ceará e no Espírito Santo lançou chapas a governador com apoio do PSDB e do DEM contra o PT. Na Bahia, o PMDB apoiou o candidato do DEM, ao lado do PSDB, contra o candidato a governador do PT. Em síntese, a dinâmica política talvez sugira que, mais do que uma amarra, a verticalização seria uma artificialidade contra a livre organização do sistema partidário brasileiro.

A Fidelidade Partidária

Manter-se convicto do programa político a ponto de seguir a orientação partidária e não trocar de legenda durante o mandato é o que se espera de um parlamentar. Ao menos foi o que nos demonstrou uma pesquisa realizada em 1999, na qual mais de 60% dos pesquisados se colocaram a favor da criação de algum mecanismo de controle da fidelidade partidária (MENEGUELLO, 2003). Apesar disso, sabemos bem que a fidelidade a um programa partidário nem sempre é o que move os parlamentares. É importante ressaltar que este não é um fenômeno brasileiro, mas sim um elemento presente nas mais diversas democracias (NICOLAU, 1996, p.65).

Na história republicana brasileira a exigência de fidelidade partidária foi uma característica do período autoritário, de 1969 até 1985. Nos dois outros períodos democráticos - 1946-64 e pós-1985 - a legislação eleitoral não previa nenhuma punição para a infidelidade partidária, ou seja, para os políticos que mudassem de partido. A Emenda Constitucional nº 1/1969, que garantia o instituto da fidelidade partidária durante o regime militar, afirmava em seu art. 152 que:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas e nas câmaras

municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito (BRASIL, 1969).

Mas o instituto da fidelidade partidária não é exclusivo do regime autoritário. No dia 29 de março de 2007, por maioria de 6 votos contra 1, os ministros do TSE definiram que os mandatos obtidos nas eleições, pelo sistema proporcional - deputados estaduais, distritais, federais e vereadores -, pertencem aos partidos políticos ou às coligações e não aos candidatos eleitos. A decisão foi proferida como resposta à Consulta nº 1398 do PFL.¹¹ Com isto, se o candidato, após o pleito, mudasse de partido, este ou coligação originária estaria apto, na Justiça Eleitoral, a ajuizar ação constitutiva de reivindicação da cadeira, uma vez que esta pertenceria ao partido ou coligação. A única exceção à perda do mandato estaria numa eventual justificativa plausível e motivada, pelo candidato, para saída do partido.

A necessidade de se formar uma grande coalizão que garanta a governança já foi exaustivamente estudada pela ciência política. Não há dúvidas de que faz parte desta formação de maioria no Legislativo a cooptação de parlamentares de partidos da oposição para os partidos da base governista. David Fleischer lembra que “entre as eleições parlamentares em outubro de 2002 e a posse dos eleitos em 1º de fevereiro de 2003, nada menos que 34 deputados trocaram de legenda” (FLEISCHER, 2004, p.276).

De acordo com André Marengo dos Santos, esta “infidelidade partidária” conduz a um reforço do Poder Executivo, na medida em que se torna necessário o uso de recursos institucionais capazes de produzir disciplina e “como estes são controlados e alocados pelo executivo, o resultado termina sendo um reforço na assimetria

11 Na Consulta nº 1398, o PFL indagava: “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?”

entre governo e legislativo” (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p.180). O autor afirma ainda que:

Por fim, devem-se considerar, ainda, dois efeitos negativos suplementares, provocados pela migração partidária: em primeiro lugar, um incremento no custo da informação a ser adquirida pelo eleitor na atribuição do voto legislativo. Parece aceitável supor que, mesmo escolhendo, inicialmente, seu voto a partir de atributos individuais de seu candidato, com o tempo o eleitor possa relacionar candidato e partido, incorporando a legenda como um parâmetro relevante no processo de escolha. Trocas frequentes tornam esse processo mais complexo para o eleitor. Em segundo lugar, migração, no curso de legislaturas, representa uma violação na correspondência entre votos e cadeiras tal como firmada originalmente pelo voto do eleitorado (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p.180).

Esta situação que se caracterizava como “infidelidade partidária” encontrou seu fim com a decisão do TSE. Com a decisão, alguns partidos logo recorreram ao STF com o objetivo de recuperar os seus mandatos. Deste modo, apesar da decisão do TSE, coube ao STF a palavra final acerca da questão. Ao julgar os mandados de segurança do PSDB, DEM e PPS, que tentavam reaver os cargos de deputados que migraram de legenda após as eleições de 2006, o STF entendeu que o mandato pertence aos partidos, e não aos parlamentares. Algum tempo depois, o ministro Gilmar Mendes chegou a declarar que a decisão do STF “constitui um marco em nossa história republicana no sentido da consolidação da democracia e da efetivação dos direitos políticos fundamentais, e o maior beneficiado dessa decisão, sem sombra de dúvida, é o cidadão-eleitor” (MENDES, 2009, p. 60).

Para garantir a segurança jurídica do país, o STF decidiu que a nova interpretação só seria válida para aqueles que trocaram de partido após março de 2007, quando o TSE se manifestou sobre o

tema. Esses partidos da oposição ao governo foram ao STF para que fosse declarada a vacância dos cargos dos parlamentares infieis e determinada a posse dos suplentes. O pedido já havia sido negado pelo presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, do PT, que não declarou a vacância, fundamentado na falta de amparo na Constituição Federal e no Regimento Interno da Câmara. Oito ministros entenderam que o mandato não pertence ao parlamentar, e sim aos partidos, conforme a última orientação do TSE: Celso de Mello, Cármen Lúcia, Ayres Britto, Menezes Direito, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Marco Aurélio de Mello e Ellen Gracie. Deste modo, por iniciativa do Judiciário, desde 2007 o sistema político brasileiro possui mais esse mecanismo de fortalecimento dos partidos políticos. Mas os parlamentares souberam burlar essa imposição do Judiciário. Em 2016, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 91, que “altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato” (BRASIL, 2016). Na prática, foi constitucionalizada a “infidelidade partidária”.

Lei da Ficha Limpa

Um outro exemplo de mudança no processo eleitoral em que o Judiciário foi chamado a intervir foi na chamada Lei da Ficha Limpa. A Lei da Ficha Limpa representa um dos raros casos em que um projeto de lei de iniciativa popular chegou ao Congresso Nacional e foi transformado em lei¹². Pela lei aprovada em 2010, torna-se inelegível por oito anos o candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado em segunda instância.

A origem desse mecanismo de restrição de candidaturas remete a uma campanha da sociedade civil contra a corrupção na política iniciada ainda na década de 90. Essa campanha foi fomentada originalmente pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, CNBB, e posteriormente contou com o apoio do Movimento de Combate

12 Apenas quatro Projetos de Lei de Iniciativa Popular já foram aprovados e se transformaram em leis no Brasil.

à Corrupção Eleitoral, MCCE, criado em 2002 e liderado pelo juiz Marlón Reis. Reis foi o relator do projeto de iniciativa popular que contou com ampla mobilização nas redes sociais da internet e recolheu mais de um milhão de assinaturas até chegar ao Congresso em setembro de 2009. A pressão social em torno da Lei da Ficha Limpa foi tanta, que já em 19 de maio de 2010 a lei foi aprovada de forma unânime no Senado e transformada na Lei Complementar nº 135, em 4 de junho de 2010. Não foi exatamente a sua aprovação, mas a sua entrada em vigor nas eleições de 2010, o que gerou polêmica. E foi aí que entrou o posicionamento do Poder Judiciário.

O TSE, então sob o comando do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu em agosto daquele ano, por maioria de 6 votos a 1, que a Lei da Ficha Limpa deveria valer já nas eleições de 2010. A decisão era polêmica já que, pelo princípio constitucional da anualidade eleitoral, mudanças no sistema eleitoral não podem ocorrer menos de um ano antes das eleições. O TSE, no entanto, entendeu que a Ficha Limpa não consistia exatamente em uma mudança no sistema eleitoral, mas sim em requisito de elegibilidade.

Como era de se esperar, a contenda foi parar logo em seguida, em setembro de 2010, no STF. Reafirmando sua posição já defendida no TSE, Lewandowski foi também no STF um dos principais defensores da validade imediata da proposta. De acordo com o voto do ministro Lewandowski, não houve “o rompimento da igualdade das condições de disputa entre os contendores, ocorrendo, simplesmente, o surgimento de novo regramento normativo, de caráter linear, ou seja, de disciplina legal que atinge igualmente todos os aspirantes a cargos eletivos”¹³. Curioso notar que, em seu voto favorável à admissibilidade da Lei da Ficha Limpa, Lewandowski ressaltou a importância de o Judiciário respeitar as decisões dos demais poderes, Legislativo e Executivo:

Ademais, considerando tratar-se de uma opção legislativa, de iniciativa popular, aprovada por ampla maioria congressual

13 A íntegra do voto do ministro Ricardo Lewandowski está disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-lewandowski-ficha-limpa-roriz1.pdf>>

e sancionada, sem ressalvas, pelo Chefe do Poder Executivo, entendo que não seria lícito ao julgador aplicar, de forma discricionária, o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade para restringir o âmbito de incidência da norma, pois tal equivaleria a permitir que este se substituísse ao legislador, em clara violação do princípio constitucional da separação dos poderes¹⁴

A decisão no STF não foi das mais fáceis. Somaram-se ao posicionamento de Ricardo Lewandowski, favorável à imediata aplicação da lei, os ministros Carlos Ayres Britto, Cármen Lúcia, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie. Contrários votaram Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Marco Aurélio Mello, Celso de Mello e Cezar Peluso. O resultado de 5 a 5 gerou um impasse, já que o STF contava com um ministro a menos devido à aposentadoria de Eros Grau. A solução encontrada foi seguir o regimento interno do STF que previa, em casos de empate, que a decisão anterior do TSE fosse respeitada. Mas esse resultado não durou por muito tempo. O ministro Luiz Fux, que entrou no início de 2011 na vaga deixada por Grau, desempatou a votação ao posicionar-se contrariamente à aplicação da lei na eleição de 2010. Assim, a Lei da Ficha Limpa passou a vigorar apenas a partir das eleições de 2012. O Senado, que havia aprovado de forma unânime a proposta, não recebeu bem a notícia da intervenção do Judiciário. Na ocasião, o senador Pedro Simon, do PMDB, delarou aos jornais que o ministro Gilmar Mendes teria “certa antipatia pelo Senado”¹⁵. Simon confessou ainda estar com “a impressão de que o Supremo matou a Lei da Ficha Limpa”. O tempo demonstrou que o senador gaúcho estava equivocado. De fato, a partir de 2012 a Ficha Limpa passou a valer em todas as eleições.

Em outubro de 2017, a mesma lei complementar voltou a ser objeto de debate no plenário do STF. Dessa vez, os ministros precisaram decidir se seria válida a aplicação do prazo de oito anos de

14 Ibidem.

15 Correio do Brasil, 25.03.2011. Disponível em: <<https://www.correiodobrasil.com.br/simon-supremo-pode-ter-matado-a-ficha-limpa%c2%a0/>>

inelegibilidade àqueles que foram condenados pela Justiça Eleitoral antes da edição da Lei da Ficha Limpa. Em mais uma votação apertada, por 6 votos a 5, o Supremo decidiu que sim. Participaram desse entendimento os ministros Luiz Fux, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli e a presidente da Corte, Cármen Lúcia. Contrários estavam os ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Celso de Mello. De 2010 para 2017, os sinais parecem ter se invertido no interior do STF. Enquanto Lewandowski, ardoroso defensor da iniciativa em 2010, preferiu minimizar o alcance da lei, os ministros Fux e Dias Toffoli, que votaram contrariamente em 2010, passaram a defender o alargamento da lei em 2017. Novato no Supremo, o ministro Alexandre de Moraes resumiu bem o que pensavam os críticos da ampliação dos efeitos da Lei da Ficha Limpa: “afeta diretamente a segurança jurídica e é um desrespeito à coisa julgada”¹⁶, argumentou Moraes. Mas o que merece destaque talvez seja o voto do ministro Luís Roberto Barroso, o que de forma mais clara mostrou a necessidade de uma sintonia entre as mudanças sociais e as decisões do STF. Voto que certamente serve de embasamento aos que criticam certo ativismo político exacerbado do Judiciário. Para Barroso,

Essa lei precisa ser interpretada de forma consentânea com essa percepção de que é preciso mudar a realidade tal como ela vem sendo exercida no Brasil. Lei que quer criar tempo em que não seja normal nomear dirigentes de estatais para desviar dinheiro para políticos e seus partidos¹⁷

A resposta do Legislativo contra a nova interpretação do STF foi imediata. Em 11 de outubro, apenas seis dias após a decisão do STF, o deputado Nelson Markezelli, do PTB, apresentou projeto de lei contra a decisão. Segundo a imprensa, Markezelli conseguiu o

16 G1, 04.10.2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/stf-decide-aplicar-ficha-limpa-a-politicos-condenados-por-abuso-antes-de-2010.ghtml>>

17 Ibidem.

apoio de pelo menos 15 lideranças partidárias. Um dos apoiadores do projeto de Marquezelli foi o líder do PT na Câmara, Carlos Zarattini. Segundo o petista, “esse projeto não mexe na Lei da Ficha Limpa, ele só mexe nesse entendimento de que os possíveis crimes cometidos antes da Lei da Ficha Limpa devam ter uma punição diferente daquela que era prevista na lei daquela época”¹⁸. A mesma linha foi seguida pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, do DEM: “O projeto não está alterando a Lei da Ficha Limpa, não é isso que está escrito. Ele está tratando o caso específico para a lei não retroagir, é disso que trata o tema. [...] Ele, de forma nenhuma, mexe na Lei da Ficha Limpa”¹⁹. O tema, como se vê, anos depois de ter entrado em vigor, ainda gera tensões entre Legislativo e Judiciário.

Financiamento Empresarial de Campanhas

Salvo curtos momentos, a Nova República teve como característica marcante o mais completo liberalismo na forma como as campanhas eleitorais foram financiadas. Ao longo desse período, candidatos dispuseram de recursos públicos oriundos do chamado Fundo Partidário, garantido pela Constituição de 1988, mas também de recursos privados, seja por doações de pessoas físicas, seja por repasses de empresas privadas. Esse modelo permissivo e extremamente assimétrico de arrecadação de recursos foi alvo de críticas ao longo de todo o período. Entretanto, acirraram-se as críticas principalmente a partir da denúncia do chamado Mensalão em 2005 e da famosa frase do então presidente Lula de que “o que o PT fez, do ponto de vista eleitoral, é o que é feito no Brasil sistematicamente”²⁰.

O *impeachment* de Collor em decorrência das denúncias que envolviam seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, o caso dos “anões do orçamento” em 1993 e a “privataria tucana”, como convencionou-se chamar as denúncias de corrupção do governo

18 G1, 10.11.2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/11/projeto-que-enfraquece-lei-da-ficha-limpa-ganha-apoio-no-congresso.html>>

19 Ibidem.

20 Portal Terra, 17.07.2005. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/crisenogoverno/interna/0,,O1594936-E15297,00-Lula+diz+que+caixa+eleitoral+e+pratica+comum.html>>

de Fernando Henrique Cardoso, certamente já apontavam indícios dessa relação conflituosa entre doadores e candidatos. Mas foi graças à exagerada repercussão midiática dos casos de corrupção, primeiro com o Mensalão, depois com a Operação Lava Jato, que ficou cada vez mais claro para a população que empresas privadas – empreiteiras, bancos, empresas alimentícias *etc.* – investiam em campanhas eleitorais em troca de futuras benesses públicas. David Samuels chega mesmo a afirmar que “a possibilidade de as empresas contribuírem com quanto quiserem para campanhas políticas aumenta sua capacidade de exercer um papel-chave e muitas vezes inusitado na determinação das políticas públicas no Brasil” (SAMUELS, 2003, p. 382).

Esses investimentos foram crescentes e surpreendentes. Mohallem (2015, p. 101) nos indica que “a arrecadação total das candidaturas presidenciais que disputaram o segundo turno em 2014 superou 800 milhões de reais, quase duas vezes o valor obtido em 2010, e aproximadamente dez vezes o arrecadado em 2002”. De acordo com o autor, o impacto do financiamento desigual de campanhas gera uma distorção de representatividade, pois “a relação entre capacidade econômica e sucesso eleitoral é direta” (MOHALLEM, 2015, p. 107). Bruno Speck (2006) sistematiza em três as principais críticas a esse modelo de financiamento empresarial. Em primeiro lugar, a “distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas ou pela distribuição desses recursos entre os competidores”. Em segundo, a “subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política”. Por fim, a “possível dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores, que poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses” (SPECK, 2006, p. 154-155).

Para Renato Janine Ribeiro (2006), essa assimetria entre quem tem bons financiadores e quem não tem faz com que o debate sobre a permissividade das doações empresariais seja, ao contrário dos demais pontos da reforma política, polarizado pelo espectro

político. Enquanto a direita seria defensora, a esquerda seria contrária ao financiamento empresarial. Nessa linha:

É um dos temas que mais divide a esquerda e a direita. [...] no caso do financiamento público a direita é contrária, e a esquerda favorável. Os argumentos básicos são simples. Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres — a educação, a saúde, a segurança — para alimentar a atividade político-partidária. [...] Já os defensores do financiamento público sustentam que este reduziria a corrupção e a desigualdade entre os contendores (RIBEIRO, 2006, p. 78).

Como o Congresso Nacional, eleito por esse mecanismo das contribuições empresariais de campanha, não optou por nenhuma regulamentação, a sociedade civil organizada encontrou no Judiciário o possível caminho para sua reivindicação. Foi assim que em 2011 a OAB, utilizando de seu direito aberto pela Constituição de 1988, propôs no STF a Adin nº 4650 com o propósito de declarar inconstitucional a prática de doações de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais. A ação foi “encampada por movimentos sociais interessados no fortalecimento da democracia como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil” (PEIXOTO, 2016, p. 178). Não obstante tenha sido apresentada em 2011, a Adin nº 4650 só começou a ser votada pelo plenário do STF em dezembro de 2013. Mas o que a atrasou de fato foi o próprio processo de votação. O ministro Luiz Fux, relator da proposta, apresentou voto favorável à proibição das doações empresariais e foi seguido por mais 5 ministros, o que já garantia a maioria necessária para sua aprovação. Até abril de 2014, o único voto contrário tinha sido o do ministro Teori Zavascki. Foi então que o ministro Gilmar Mendes pediu vista, o que interrompeu sua votação até setembro de 2015, quando pôde finalmente ser concluído o processo. Pelo fim do financiamento privado votaram, além de Fux, os ministros Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Joaquim Barbosa, Marco

Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Cármen Lúcia. Votaram a favor das doações de empresas Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

A intervenção do STF ao impor o fim do financiamento empresarial de campanhas grou uma imediata resposta do Congresso Nacional. Na mesma semana em que o STF acatou a Adin da OAB, o Congresso aprovou o Projeto de Lei nº 5735/13, apelidado de minirreforma eleitoral. A proposta, fruto de um amplo acordo entre os maiores partidos, garantiria a legalidade das doações empresariais. Líder do DEM, o deputado Rodrigo Maia defendeu que “o crime não está em financiar campanhas de forma lícita, mas na utilização de consultoria, caixa dois e recursos públicos lavados para financiamento de campanhas”²¹. A mesma linha foi seguida pelo líder do PSDB, deputado Marcus Pestana, para quem “tirar financiamento de empresas é criminalizar a atividade política e incentivar o caixa dois”²². Partidos da esquerda do espectro político como PT, PCdoB e PSOL votaram contra o projeto de lei.

O impasse estava colocado. Enquanto o Poder Judiciário havia aprovado o fim das doações empresariais, o Poder Legislativo havia aprovado sua validade. Mas ainda havia um terceiro poder que não havia opinado no tema, o Executivo. A minirreforma eleitoral aprovada no Congresso precisava ainda passar pela sanção presidencial. E, surpreendentemente, Dilma Rousseff concordou com a decisão do STF e vetou o artigo do projeto de lei que garantia as doações de pessoas jurídicas. Quando um projeto de lei é vetado pelo Executivo, ele retorna ao Legislativo para uma nova votação em que é necessária, para a derrubada do veto, a maioria absoluta de cada uma das casas, o que significa 257 deputados e 41 senadores. No entanto, na votação realizada em novembro de 2015, apenas 220 deputados votaram a favor da derrubada do veto presidencial.

21 Câmara dos Deputados, 09.09.2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/495779-MANUTENCAO-DO-FINANCIAMENTO-EMPRESARIAL-DE-CAMPANHAS-E-MAIOR-POLEMICA-DA-MINIRREFORMA-ELEITORAL.html>>

22 Ibidem.

Deste modo, em 2016 ocorreram as primeiras eleições sem o financiamento empresarial de campanhas.

Considerações Finais

A terceira característica do poder judiciário é só agir quando chamado, ou, conforme a expressão legal, quando provocado. [...] Por sua natureza, o poder judiciário não tem ação; é preciso pô-lo em movimento para que ele se mexa. Se lhe denunciarmos um crime, ele pune o culpado; se o convocamos a corrigir uma injustiça, ele a corrige; se lhe submetemos um ato, ele o interpreta; mas não vai por conta própria perseguir os criminosos, procurar a injustiça e examinar os fatos. O poder judiciário violentaria, de certa forma, essa natureza passiva, se ele mesmo tomasse a iniciativa e se erigisse em censor das leis (TOCQUEVILLE, 1998, p.112).

Finalmente, é importante considerar que se a independência institucional do Poder Judiciário tem como contrapartida a sua passividade – o juiz só se manifesta mediante provocação –, os tribunais estão mais abertos ao cidadão que as demais instituições políticas e não podem deixar de dar alguma resposta às demandas que lhe são apresentadas (CITTADINO, 2004).

Como nos indicam Alexis de Tocqueville e Gisele Cittadino nas passagens supracitadas, o ativismo judiciário não deve ser confundido com mera pretensão de se criar um poder soberano por parte dos juízes, marca esta que alguns apressadamente tentam lhe atribuir, na medida em que os tribunais só atuam quando provocados. Assim foi na questão da cláusula de barreira quando o STF julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade do PCdoB contra a Lei nº 9.096/1995. Se o partido não houvesse requerido a Adin, o mecanismo de redução da competitividade eleitoral conhecido como cláusula de barreira poderia estar em

vigor desde 2006. O mesmo aconteceu com o caso da verticalização das coligações partidárias. Após consulta feita por alguns deputados do PDT, o TSE interpretou pela verticalização das coligações partidárias. Caso não houvesse a consulta ao TSE, a interpretação da legislação seria a mesma utilizada nas eleições presidenciais de 1998, ano em que não houve verticalização. Já no caso da fidelidade partidária foi uma consulta feita pelo PFL que fez com que o TSE estabelecesse o instituto da fidelidade partidária. Os três casos aqui analisados podem auxiliar na comprovação deste princípio que garante ao Judiciário agir apenas quando provocado. No entanto, não são somente os partidos que buscam o Judiciário para resolver seus dilemas. Também a sociedade civil o faz com certa dose de sucesso. Foi o que ocorreu com as Adins da OAB acerca da Lei da Ficha Limpa e do financiamento empresarial de campanhas. Como nos mostra Werneck Vianna,

Além da sua desenvoltura na assunção de papéis políticos, ocupando lugares vazios deixados pelo legislativo, o STF se tem comportado como uma agência de legitimação da judicialização da política, tal como se atesta nos seus julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (WERNECK VIANNA, 2008, p.106).

Mas será que o fato de os tribunais agirem apenas quando provocados é o suficiente para se afirmar que não há ativismo judiciário? Afinal de contas o Judiciário poderia ter julgado improcedente a Adin do PCdoB e mantido a cláusula de barreira aprovada pelo Congresso. Do mesmo modo, o TSE poderia ter mantido a interpretação utilizada nas eleições de 1998 acerca da verticalização das coligações partidárias. O mesmo TSE não precisaria se colocar a favor do instituto da fidelidade partidária, inexistente antes do ano de 2007. Ou seja, apesar de agir apenas quando provocado, o Poder Judiciário não se furta a impor decisões que por vezes podem ser opostas às opiniões do Congresso. O Judiciário não se furta a tomar decisões políticas em nome da defesa da Constituição. Sobre essa

tensão entre os poderes Legislativo e Judiciário, Marchetti e Cortez (2009) nos lembram que “a interpretação do TSE acerca da verticalização das coligações eleitorais resultou na aprovação de uma emenda constitucional por parte dos parlamentares com objetivo de restringir a influência do TSE na definição das regras do jogo político-partidário”. Pois na política, como na física, toda ação gera sua reação.

Ao longo do artigo observou-se que nos casos da cláusula de barreira, da verticalização das coligações e da fidelidade partidária, a dinâmica foi a mesma. Em um primeiro momento o Poder Legislativo aprovou uma determinada legislação que, em um segundo momento, foi considerada inconstitucional pelo Poder Judiciário. Por fim, o Legislativo respondeu, em todos os três casos, com a aprovação de emendas constitucionais, de modo a superar o entendimento do Judiciário. No caso do financiamento empresarial de campanhas, essa dinâmica ganhou um novo elemento: somou-se ao embate entre Legislativo e Judiciário uma terceira força, o Executivo. O poder de alinhamento entre Executivo e Judiciário sobrepuja-se ao Legislativo.

A hipótese aqui apresentada é a de que, ao menos no que tange à reforma política, o Judiciário de fato se apresenta na Nova República como recurso utilizado pelos agentes políticos que não lograram sucesso na defesa de suas agendas no Congresso. Ou seja, o Judiciário passa a ser um recurso das minorias frente às majorias. Claro que esse mecanismo pode causar desencontros entre os poderes. Mas a relativa desarmonia entre poderes provocada pela entrada em cena dessa nova arena de luta política não deve ser confundida com uma crise institucional. A reforma política feita pelo Judiciário não gerou uma crise institucional no país.

Werneck Vianna, intelectual que já na década de 90 foi um dos primeiros a interpretar esse novo cenário da judicialização da política, demonstra-se hoje preocupado com o tamanho do monstro. “O judiciário usurpou o papel que era da política”, denuncia Werneck Vianna (2018, p. 300). Em sua recente interpretação, a judicialização da política tonou-se uma “patologia” (2018,

p. 301). O que busquei demonstrar neste artigo foi que, se há crise ou patologia, ela não é derivada do mecanismo de *judicial review*. Uma hipótese possível a ser trabalhada em outra ocasião é a de que, se há crise ou patologia da judicialização da política, ela não é derivada da estrutura institucional, mas sim da agência de certos atores que não cumprem o papel que deveriam cumprir. Talvez esse tenha sido o caso do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (FERNANDES, 2018) ou do processo que culminou na prisão do ex-presidente Lula (WERNECK VIANNA, 2018). Dito de outro modo, o problema não é da judicialização da política, mas sim do ativismo judicial (STRECK, 2014). O próprio Werneck Vianna (2018, p. 245) parece concordar com essa hipótese quando nos diz que “tenentes de toga” “começaram a ter comportamentos bizarros”. O momento atual de comemoração e reflexão acerca dos 30 anos da promulgação da Constituição de 1988 nos oferece oportunidade ímpar para algumas das discussões aqui apresentadas. Talvez por isso mesmo a literatura especializada nacional tenha se voltado recentemente, com maior intensidade, para este debate sobre a judicialização da política.

Referências

- AMORIM NETO, Octavio; CORTEZ, Bruno Freitas; PESSOA, Samuel de Abreu (2011). Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental. *Opin. Publica*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 45-75, June.
- ARAGÃO, Murillo de (2014). *Reforma política: o debate inadiável*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- ARANTES, Rogério Bastos (2004). Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: Lucia Avelar; Antonio Octavio Cintra. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP. p. 79-108.
-
- (1999). Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, V. 14, n. 39. p. 83-102.

- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (2006). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fabio (2003). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- BRASIL (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acessado em [05.05.2019].
- _____ (1969). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Acessado em [05.05.2019]. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acessado em [05.05.2019].
- _____ (1995). *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acessado em [05.05.2019].
- _____ (1997). *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acessado em [05.05.2019].
- _____ (2006). *Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm. Acessado em [05.05.2019].
- _____ (2016). *Emenda Constitucional nº 91, de 2016*. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-91-18-fevereiro-2016-782395-publicacaooriginal-149499-pl.html>. Acessado em [05.05.2019].
- _____ (2017). *Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acessado em [05.05.2019].
- CASTRO, Marcus Faro (1997). O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n.34. p. 147-156.
- CASTRO, Mônica Mata Machado (2006). Cláusula de barreira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. p. 188-191.

- CITTADINO, Gisele (2004). Poder Judiciário, Ativismo Judicial e Democracia. *ALCEU*, v.5, n.9, p. 105 a 113 - jul./dez.
- COSTA, Paulo Roberto Neves (2007). Empresariado, instituições democráticas e reforma política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 28, p. 99-116, June.
- FALCÃO, Joaquim (2015). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FERNANDES, Luis (2002). *Democracia e pluralismo: a reforma política no Brasil*. Rio de Janeiro: FAPERJ.
- FERNANDES, Pedro de Araújo (2018). *A toga contra o voto: o STF no impeachment da presidente Dilma*. Curitiba: Appris.
- FLEISCHER, David (2004). Os Partidos Políticos. In: Lucia Avelar; Antonio Octavio Cintra. (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; Editora UNESP. p. 249-283.
- HIRSCHL, Ran (2008). The judicialization of megapolitics and the rise of political courts. *Annual Review Political Science*, v. 11.
- IANONI, Marcus; DIRCEU, José (1999). *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. São Paulo: Perseu Abramo.
- KLEIN, Cristian (2007). *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- LEONEL JUNIOR, Gladstone; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. A luta pela constituinte e a reforma política no Brasil: caminhos para um “constitucionalismo achado na rua” (2017). *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1008-1027, June.
- LIMA, Haroldo (2000). *Reforma política: o golpe tramado contra a liberdade partidária e as alternativas progressistas*. Brasília.
- MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael (2009). A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opin. Publica*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 422-450, nov.

- MARENCO DOS SANTOS, André (2006). Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. SOARES, G. A. D. (org.); RENNO, L. R. (org.). *Reforma Política*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora. p.176-192.
- MAYER DOS SANTOS, Antônio Augusto (2009). *Reforma política: inércia e controvérsias*. Porto Alegre: AGE.
- MENDES, Gilmar (2009). Reforma política e crise de representatividade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 57-60.
- MENEGUELLO, Rachel (2003). Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fabio. (org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. p. 344-363.
- MOHALLEM, Michael Freitas (2015). Doação ou investimento? Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim. (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 101-123.
- MOREIRA, Marcelo Sevaybricker (2014). A poliarquia brasileira e a reforma política: análise de uma contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos à Teoria Política. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 293-323, June.
- NICOLAU, Jairo (1996). *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo Sobre O Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*. Editora FGV.
- _____ (2004). *Sistemas Eleitorais*. Editora FGV, 5ª.ed.
- _____; POWER, Timothy (2007). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes (2016). *Eleições e financiamento de campanhas no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond.
- POGREBINSCHI, Thamy (2011). *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- RIBAS, Luiz Otávio (2014). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular.

- RIBEIRO, Renato Janine (2006). Financiamento de campanha: público versus privado. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. p. 77-81.
- ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Raquel Gonçalves da (2015). A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 16, p. 213-246, Apr.
- SAMUELS, David (2003). Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fabio (org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. p. 364-391.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1994). *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra.
- SILVA, Patrick et al (2015). Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. *Opin. Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-32, Apr.
- SOARES, G. A. D.; RENNO, L. R. (2006). *Reforma Política*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- SPECK, Bruno (2006). O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. p. 153-158.
- STRECK, Lenio Luiz (2014). Os Dilemas da Representação Política: o Estado Constitucional entre a Democracia e o Presidencialismo de Coalizão. *Direito, Estado e Sociedade*, n.44. p. 83-101.
- TATE, C. N.; VALLINDER, T (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York, University Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1998). *A Democracia na América: Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes.
- WEFFORT, Francisco C (2009). Qual reforma política?. *Estud. av.*, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 37-45.

WERNECK VIANNA, Luiz (2008). O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: Oliven; Ridenti; Marçal Brandão. (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1 ed. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: ANPOCS. p. 91-109.

_____ (2018). *Diálogos gramscianos sobre o Brasil atual*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira.

_____.; CARVALHO, M. A. R. de; PALÁCIOS, M.; & BURGOS, M. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

_____.; BURGOS, M. T. B.; SALLES, P. M. (2007). Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 19, p. 39-87.

Resumo

A judicialização da política tornou-se tema recorrente nos estudos sobre a Nova República. Com ênfase em algumas das propostas de reforma política em debate nos últimos vinte anos, o presente artigo apresenta cinco situações em que o Poder Judiciário foi chamado a interferir nas decisões legislativas: a cláusula de barreira, a verticalização das candidaturas, a fidelidade partidária, a lei da ficha limpa e o fim do financiamento empresarial de campanhas. Em alguns desses casos os próprios partidos políticos convocaram o Poder Judiciário a interferir na legislação; em outros, foi a sociedade civil quem buscou a intervenção do Judiciário para as modificações legais. No atual momento de comemoração e reflexão acerca dos 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, o conhecimento acerca das suas consequências torna-se imperativo.

Palavras-chave: Reforma Política; Judicialização da Política; STF; Reforma Eleitoral

Abstract

The judicialization of politics has become a recurring theme in the "New Republic" field of study. With emphasis on some of the proposals for political reform under debate in the last twenty years, this article presents five situations in which the Judiciary was called upon to interfere in legislative decisions: the barrier clause, the verticalization of candidacies,

partisan loyalty, the “clean record” act and the end of the corporate financing of political campaigns. In some of these cases the political parties themselves have called upon the Judiciary to interfere in the current legislation; in other cases, civil society asked for the intervention of the Judiciary for legal modifications. In the current moment of celebration and reflection over the 30th anniversary of the promulgation of the 1988 Constitution, the knowledge surrounding its consequences becomes imperative.

Keywords: Political reform; Judicialization of politics; Brazilian Supreme Court; Electoral reform

Recebido em 25 de outubro 2018

Aprovado em 29 de janeiro de 2019