



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

JOURNAL OF CONSTITUTIONAL RESEARCH

VOL. 10 | N. 3 | SETEMBRO/DEZEMBRO 2023 | ISSN 2359-5639



As fases do reformismo político do STF: do conservadorismo governista ao conservadorismo dialógico

The phases of the STF's political reformism: from governmental conservatism to dialogic conservatism

BRENO BAÍA MAGALHÃES^{1,*}

¹ Universidade Federal do Pará (Belém-PA, Brasil)
brenobaiamag@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7183-2440>

VALESKA DAYANNE PINTO FERREIRA^{1,**}

¹ Universidade Federal do Pará (Belém-PA, Brasil)
valeskadayanne@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0110-9679>

Recebido/Received: 04.10.2022 / 4 October 2022

Aprovado/Approved: 25.09.2023 / 25 September 2023

*“Entre intenção e fato interpõe-se misterioso decodificador homiziado na trama das interações sociais”
Wanderley Santos (Regresso, 1994, p. 19)*

Resumo

Esse estudo analisará o tipo de reforma política proposta pelo STF a partir da identificação da compreensão da Corte sobre os problemas empíricos e normativos dos institutos reformados, de sua preocupação com a governabilidade ou representatividade do sistema político e

Abstract

This study will analyze the type of political reform proposed by the STF from the identification of the Court's understanding of the empirical and normative problems of the reformed institutes, its concern with the governability or representativeness of the political system, and whether the

Como citar esse artigo/How to cite this article: MAGALHÃES, Breno Baía; FERREIRA, Valeska Dayanne Pinto. As fases do reformismo político do STF: do conservadorismo governista ao conservadorismo dialógico. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 10, n. 3, e249, set./dez. 2023. DOI: 10.5380/rinc.v10i3.87838

* Professor da Universidade Federal do Pará e Vice-Coordenador do PPGD-UFPA (Belém-PA, Brasil). Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (Belém-PA, Brasil). Foi Visiting Scholar na Washington College of Law, American University (2015). Pesquisador Visitante na Universidade Nacional de Lanús (2018). Menção Honrosa no Prêmio CAPES de Tese 2016.

** Mestranda em Direito, na área de concentração Direitos Humanos e na linha de pesquisa Constitucionalismos, Políticas Públicas e Direitos Humanos, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (Belém-PA, Brasil).

se as mudanças propostas surtiram o efeito intencionado. Por fim, considerações serão tecidas sobre a relação entre o direito constitucional, o sistema político e a teoria dos diálogos constitucionais. O artigo conclui que a postura reformista do STF pode ser ilustrada por três fases condicionadas pela conjuntura política do país e impulsionada por construções dogmáticas estratégicas: 1ª Fase: não reformista e pró-governabilidade durante o período de consolidação democrática (1988-2001), ancorada em uma hermenêutica positivista; 2ª Fase: reformista progressista, preocupada com a representatividade política durante o período de estabilidade democrática (2002-2015) e animada pelo neoconstitucionalismo e 3ª Fase: conservadorismo dialógico lastreado pela tese dos diálogos constitucionais ratificadora de reformas em prol da governabilidade (2016 -).

Palavras-chave: reforma política; Supremo Tribunal Federal; fases constitucionais; efeitos indesejados; interpretação constitucional.

proposed changes had the intended effect. Finally, considerations will be made about the relationship between constitutional law, the political system and the theory of constitutional dialogues. The article concludes that the STF's reformist stance can be illustrated by three phases conditioned by the country's political situation and driven by different jurisprudential regimes: 1) non-reformist and pro-governability during the period of democratic consolidation (1988-2001), anchored in a positivist hermeneutics; 2) progressive reformist, concerned with political representation during the period of democratic stability (2002-2015) and animated by neoconstitutionalism and 3) dialogical conservatism backed by the thesis of constitutional dialogues ratifying reforms in favor of governability (2016 -).

Keywords: Political reform; Federal Court of Justice; Constitutional Phases; Unwanted Effects; Constitutional interpretation.

SUMÁRIO

1. Introdução: reforma política no Brasil, abordagem conceitual e marco teórico; **2.** A Reforma Política representativa e moralizante do STF: fases constitucionais, conjuntura política e previsões equivocadas; **2.1.** A quantidade proporcional de Vereadores nas Câmaras municipais: corte de gastos e diminuição dos “cabides de emprego”; **2.2.** A verticalização das coligações partidárias: partidos políticos fortes nacionalmente, ideologicamente e representativos; **2.3.** Fidelidade Partidária: representatividade proporcional e moralização da política; **2.4.** Cláusula de Barreira: pluralismo político e defesa das minorias representativas; **2.5.** *Financiamento empresarial de campanhas eleitorais*: direitos fundamentais e igualdade de condições políticas; **3.** Análise das fases do reformismo político judicial: Conservadorismo não-reformador, reformismo progressista e não-reformismo dialógico. **4.** Conclusão. **5.** Referências.

1 INTRODUÇÃO: REFORMA POLÍTICA NO BRASIL, ABORDAGEM CONCEITUAL E MARCO TEÓRICO

O conceito de “reforma política” é empregado no Brasil para definir diferentes formas de alteração do sistema político. Incluem-se nessa definição, de acordo com Avritzer e Anastasia¹, tanto a reorganização das regras sobre competições eleitorais (sentido restrito), como modificações mais amplas, que envolvem instituições políticas, comportamento político e padrões de interação política (sentido amplo).

Essas reformas, portanto, podem afetar três *subsistemas políticos*: 1) *sistema eleitoral* (relação entre eleitores e políticos); 2) *sistema partidário* (relação entre políticos e partidos políticos) e 3) *sistema de governo* (relação entre políticos e burocratas no

¹ AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 11-14.

âmbito da relação entre Poderes). As alterações podem atingir um ou mais subsistemas, bem como variar em sua profundidade e intensidade². Para fins deste artigo, consideraremos 'reforma política' toda e qualquer alteração formal, profunda ou superficial, ampla ou restrita, nas regras que compõem os subsistemas políticos e que almeja sua melhoria, motivada por alguma compreensão sobre como esses subsistemas deveriam funcionar³.

Reformas políticas não são facilmente implementadas e nem sempre são exitosas, uma vez que o seu sucesso depende da concertação entre sociedade e poderes representativos em torno das propostas reformistas, ainda que com base em diferentes graus de aderência às intenções reformistas. Isso porque, como explica Melo⁴, um projeto reformador depende da adesão de uma maioria congressual, de estratégias de persuasão e modificação, além de sua adequação ao modelo democrático-institucional em que se pretende inseri-lo. Nesse sentido, tem-se que as reformas políticas sujeitam-se a certo nível de apoio das instâncias representativas e sociais, haja vista que se trata precipuamente de alterações institucionais de cunho constitucional e legislativo.

A proposição de reformas visa a alteração dos resultados subótimos que estão sendo obtidos por algum dos subsistemas políticos. A afirmação anterior foi formulada de forma propositalmente genérica, pois ela não indica quem são os agentes políticos reformistas ou quais resultados políticos seriam os mais desejáveis. O desenho institucional de um sistema constitucional pode privilegiar, como resultado ótimo, por exemplo, a maior representação em detrimento da governabilidade, ou vice-versa⁵. A análise sobre o ponto de equilíbrio entre ambos os resultados dependerá da postura normativa defendida pelo agente político reformista, desde seu ponto de vista institucional particular, esteja ele no Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Os congressistas, por exemplo, são mais resistentes às reformas profundas e amplas em qualquer um dos subsistemas, por temerem alterar as regras que foram responsáveis por sua eleição, ao mesmo tempo, quando for o caso, em que tendem a favorecer reformas em prol da governabilidade⁶.

² RENNO, Lucio Remuzat. Reforma Política: Consensos necessários e improváveis. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira**: Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 423-452.

³ BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. **The Limits of Electoral Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 02.

⁴ MELO, Carlos Ranulfo. Reforma Política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 45-62.

⁵ RIBEIRAL, Tatiana. Cláusula de barreira: Reflexões da História Recente no Brasil. **Cadernos Adenauer XVIII**, Rio de Janeiro, nº4, Reforma Política, p. 69-80, dez. 2017

⁶ RENNO, Lucio Remuzat. Reforma Política: Consensos necessários e improváveis. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira**: Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 423-452.

As regras legislativas e constitucionais que perfazem os três subsistemas podem ser compreendidas como *instituições distributivas*, uma vez que são capazes de determinar quem ganhará ou perderá mandatos e, conseqüentemente, acabam por afetar os interesses dos atores políticos relevantes – a elite política militará em prol da permanência de seu *status quo*, ao passo que a minoria advogará por reformas urgentes. Portanto, mobilizações sociais ou decisões judiciais são importantes meios para vencer essa inércia legislativa, fazendo do interesse da classe política uma condição necessária, mas não suficiente, para que reformas políticas ocorram, e, se for o caso, se serão efetivas ou estáveis⁷

A alteração de regras jurídicas que perfazem os subsistemas políticos, compreendidas como instituições distributivas, influencia o comportamento e as preferências dos eleitores e de seus destinatários (partidos, políticos, governo etc), contudo, o resultado gerado pela mudança de estratégias comportamentais nem sempre será possível de ser antecipado pelo reformador. A imprevisibilidade dos efeitos empíricos das alterações institucionais, contingência relativa aos limites cognitivos dos agentes políticos e sociais, funciona como um freio prudencial de mudanças estruturais amplas e profundas.

Nesta pesquisa, a avaliação dos efeitos das reformas políticas será baseada no esquema analítico proposto por Bowler e Donovan⁸, segundo o qual o sucesso das alterações institucionais pode ser aferido a partir do seu contraste com a intenção pública e inicialmente formulada pelos reformadores⁹. Dito em outras palavras, o sucesso das alterações nas regras jurídicas que compõem os subsistemas políticos será aferido com base na comparação feita entre a intenção do agente reformador, seja ele quem for, e as alterações empiricamente observadas no comportamento dos agentes afetados.

Estabelecido o caráter distributivo das regras que regulam os subsistemas políticos, será possível evidenciar os aspectos normativos e empíricos sobre o que neles precisa ser reformulado. Do ponto de vista empírico, os atores políticos, principalmente os com poder de veto, precisam concordar com a necessidade de reformas e sobre quais pontos dos subsistemas demandam alteração. Normativamente, é necessário que haja

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

⁷ BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. **The Limits of Electoral Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 20-23.

⁸ BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. **The Limits of Electoral Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 04 e 66.

⁹ Leandro Consentino por exemplo, ao tratar de reformas em sistemas eleitorais fala dos *objetivos* mobilizados pelos constituintes, em vez de intenção, tal como proposto neste artigo. Ainda de acordo com o autor, os objetivos podem incluir “representação das minorias, a intangibilidade dos resultados, o estreitamento dos vínculos entre os representantes eleitos e os representados, a otimização das decisões do governo”. CONSENTINO, Leandro. Sistema Eleitoral Brasileiro. In: Humberto Dantas. (Org.). **Série Cidadania e Política? Caderno 2: Política no Brasil**. vol 2. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2015. p. 35-56.

consenso sobre o tipo de resultado, positivo ou negativo, produzido pelas regras atuais e quais rearranjos institucionais seriam necessários para melhorá-las. A dimensão normativa, representativa de suas intenções, é empregada pelos atores como justificativa para as reformas a serem propostas. Todavia, é válido pontuar que a incerteza sobre os efeitos práticos das mudanças pode denunciar falhas analíticas decorrentes do diagnóstico normativo sobre o funcionamento do sistema político¹⁰.

Ambos os consensos, normativo e empírico, são necessários para que algum tipo de reforma seja posto em marcha, todavia, a conjunção entre ambos nessa linha dificilmente ocorrerá entre todos os agentes com poder de veto¹¹. As dimensões empíricas e normativas para reformas são orientadas, geralmente, por razões principiológicas por seus proponentes, os quais racionalizam suas propostas com base no binômio representatividade x governabilidade. Para o primeiro princípio, mudanças devem aumentar a quantidade de vozes na arena política, a fim de fortalecer a responsividade do governo às demandas populares. Já o princípio da governabilidade atribui maior peso à eficiência decisória do governo, o que implica a redução do número de interesses representados nas arenas com poder de veto.

A partir da exposição do marco teórico conceitual, passaremos a explicar a metodologia empregada neste artigo. Centrada no institucionalismo, a pesquisa utilizará como dados as regras jurídicas sobre o sistema político formuladas pelo STF no julgamento de determinados institutos e, como objetivo geral, analisará, com base no seu grau de sucesso, as reformas produzidas por essas decisões nos diversos subsistemas políticos, independentemente de sua profundidade e abrangência.

Partiremos do pressuposto de que as decisões judiciais do STF representaram inovações reformadoras, em contraposição a simples interpretações constitucionais, porquanto: 1) as decisões selecionadas revogaram precedentes anteriores da Corte que negaram, exatamente, sua capacidade para atuar no tópico em análise e 2) a literatura especializada, como será visto ao longo do texto, reconhece o caráter inovador e reformista dessas decisões¹².

A análise das reformas será feita a partir do contraste entre a *dimensão normativa* formulada pelo STF acerca do funcionamento do instituto objeto de reforma e os *resultados* produzidos pela reforma. A partir da dimensão normativa impulsionadora das reformas judiciais, investigaremos se elas buscavam garantir a governabilidade ou

¹⁰ BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. **The Limits of Electoral Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 27.

¹¹ RENNO, Lucio Remuzat. Reforma Política: Consensos necessários e improváveis. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira**: Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 423-452.

¹² SALGADO, Eneida Desiree; ARCHEGAS, João Victor. El Poder Judicial como protagonista en la definición de las reglas de la competición electoral en Brasil. **Cuestiones Constitucionales**, México, n. 39, p. 107-130, jul./dez. 2018.

a representatividade do sistema político. Ademais disso, avaliaremos se as perspectivas judiciais empíricas e normativas foram, ou não compartilhadas, por outros agentes políticos e qual o padrão das respostas políticas (Executivo e Legislativo) oferecidas às perspectivas formuladas pelo STF.

A seleção dos casos foi feita por intermédio de pesquisa direta no site do próprio tribunal (<http://portal.stf.jus.br>), especificamente na aba “Jurisprudência”. Foram adotados cinco critérios de pesquisa para a triagem dos julgados a serem analisados: “sistema eleitoral”; “propaganda eleitoral” ou “propaganda partidária”; “direitos políticos”; “direito de antena”; “elegibilidade”; “reforma política”; e “democracia”. Além disso, foi estabelecido o marco temporal de 1988 a 2020. Os critérios de pesquisa foram delimitados a fim de abranger os casos relativos ao sistema político-eleitoral, enquanto o intervalo temporal se justifica pelo período de atuação da Corte em temas políticos. A seleção dos casos foi refinada a partir do contraste dos resultados com o recorte de dados feito pela literatura especializada, principalmente em Silva¹³, Nicolau¹⁴ e Marchetti¹⁵.

A pesquisa concluiu que o reformismo político na corte pode ser caracterizado como um movimento fásico, que se inicia com sua posição conservadora dos arranjos políticos eleitos pelo legislador, premida pela necessidade política de garantir estabilidade e governabilidade políticas em um período de consolidação democrática (1988-2001). Fase superada por um reformismo progressista, animado pelo neoconstitucionalismo e pela pauta governamental da época, sensível às questões de representação política substantiva e de moralidade na política (2002-2015). A movimentação mais atual da Corte indica o retorno à postura conservadora, ou não-reformista, agora marcada pela preocupação com o diálogo entre os poderes e com a governabilidade do país, que atravessara crises políticas e democráticas que levaram à recessão das políticas distributivas.

2. A REFORMA POLÍTICA REPRESENTATIVA E MORALIZANTE DO STF: FASES CONSTITUCIONAIS, CONJUNTURA POLÍTICA E PREVISÕES EQUIVOCADAS

A discussão sobre reforma política no Brasil pós-democratização iniciou-se em 1993, no bojo dos debates sobre o plebiscito a respeito do sistema de governo. Muito embora não tenha havido estabilidade na legislação eleitoral nos anos seguintes ao

¹³ 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. São Paulo, 2019, 141f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo São Paulo.

¹⁴ NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

¹⁵ MARCHETTI, Vitor. Reforma política e a Justiça Eleitoral. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, vol. 3, n. 4, p. 55-76, jan./jun. 2015.

malfadado chamamento democrático, ainda não tivemos a oportunidade de presenciar “a reforma” definitiva¹⁶. Nicolau¹⁷ sugere, por exemplo, que o tema não sai da pauta das discussões políticas porque uma mudança profunda no sistema eleitoral proporcional ainda não foi feita.

A partir de 2002, entretanto, a reforma política entrou na pauta do STF¹⁸, inserindo-o como mais um ator com poder de veto sobre os destinos do sistema político nacional, tomando assento ao lado do Congresso Nacional e do Governo Federal. Mas essa constatação nem sempre correspondeu à postura judicial de encarnações anteriores da Corte Suprema.

A recorrência de temas políticos no debate público não tardou a chegar no Supremo Tribunal Federal (STF) que, em razão de sua função de “guardião moderador do pacto de 1988”¹⁹, passou a ser instado a manifestar-se sobre assuntos políticos sensíveis, inclusive acerca de demandas que envolviam (e envolvem) diretamente a proposição de reformas no sistema político. De início, contudo, o STF postou-se de forma tímida, negando-se a entrar na disputa política, em nome de uma atitude deferente às instâncias representativas, em especial ao Congresso Nacional.

No julgamento do RE nº 140.460/DF (1993), a corte analisou a validade, ou não, da inclusão dos votos brancos no cálculo do quociente eleitoral. A controvérsia girava em torno da recepção, ou não, de norma do Código Eleitoral²⁰ pela Constituição de 1988. Na oportunidade, a maioria dos ministros deferiu a questão ao Legislativo e posicionou-se contra qualquer sorte de alteração judicial sobre o conteúdo previamente definido em lei²¹. A Corte decidiu não interferir no espaço resguardado, constitucionalmente, ao Legislativo em relação à disciplina das eleições proporcionais.

Em 1998, na ADI 1805, a corte foi instada a decidir se a EC 16/97 exigiria a desincompatibilização prévia dos incumbentes de mandatos executivos candidatos à reeleição, tal como o exigido quando aqueles pretendam concorrer a outros cargos (art. 14, § 6º da CRFB/88). O Ministro Néri da Silveira, relator do caso, externou seu receio de envolver o Judiciário em assuntos essencialmente políticos, como a reeleição de chefes

¹⁶ NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 120.

¹⁷ NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 121.

¹⁸ NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 122.

¹⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes:** Da transição democrática ao mal-estar constitucional. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 165.

²⁰ O dispositivo, recepcionado pelo STF em 93, foi revogado pela Lei nº 9.504/97.

²¹ Segundo o relator, Ministro Ilmar Galvão: “(...) no texto do Código Eleitoral, onde, de maneira incontestável, se acham traçadas regras conducentes à realização de eleição proporcional que, se não corresponde ao melhor sistema que se poderia engendrar, pelo menos foi o estabelecido pelo legislador, não sendo dado ao Poder Judiciário nele introduzir modificações (...)”.

do Executivo. Não caberia ao STF modificar, disse o Ministro, um juízo político feito pelo legislador constituinte derivado, o qual optou pela dispensa de afastamento prévio do candidato à reeleição²².

Os dois casos exemplificam, uma vez que a seguir serão apresentados outros coletados no mesmo sentido, a postura deferente assumida pela Corte durante os primeiros quinze anos de vigência da Constituição, caracterizados pela não intervenção em assuntos relativos às reformas do sistema político e, o mais importante, período em que o tribunal não externava claramente sua compreensão sobre o funcionamento do sistema político e o que era preciso mudar para que ele melhorasse. Para a Corte daquele período, portanto, reformas políticas não deveriam partir do Poder Judiciário, isto é, houve uma decisão consciente de não transformar o STF em catalisador da mudança de comportamento político.

2.1. A quantidade proporcional de Vereadores nas Câmaras municipais: corte de gastos e diminuição dos “cabides de emprego”

O federalismo tripartite da Constituição de 1988 facultou aos municípios a capacidade de auto-organizarem-se a partir de leis orgânicas, em quase tudo semelhantes às normas constitucionais. Originariamente, o texto constitucional de 88 previu uma representação proporcional à quantidade de habitantes na Câmara dos Vereadores, ao fixar valores entre 09 e 55 representantes.

Entretanto, era possível sustentar que a norma constitucional originária deixava certa margem política local na seleção dos intervalos de representantes, o que poderia acarretar a composição diferenciada de Câmaras de Municípios situados dentro da mesma faixa populacional. Ou seja, não era incomum cidades com poucos habitantes contarem com um número de vereadores superior ao de municípios mais populosos²³.

²² Nas palavras do Ministro Néri da Silveira, “Se o constituinte derivado deveria ter incluído a cláusula de exigência de afastamento definitivo do titular, seis meses antes do pleito, tal como a matéria foi efetivamente discutida no Congresso Nacional, ou não, resultou isso de decisão política que não pode ser, aqui, confrontada, a ponto de alterar-se o conteúdo do preceito constitucional, por via de exegese da norma do art. 14, §5º, em vigor, da Lei Magna, a fim de, nele, introduzir exigência que o constituinte reformador não quis fazê-la. Se é difícil admitir, (...) que para concorrer ao mesmo cargo não há necessidade de renúncia, fazendo-se esta necessária quando o titular pretenda disputar cargo diverso (Constituição art. 14, §5º e 6º), certo é que não cabe corrigir tal disposição em juízo de controle de constitucionalidade, onde a Corte desempenha a função de legislador negativo e não de legislador positivo (...)”.

²³ 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**. São Paulo, 2019, 141f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo São Paulo. p. 42.

Contrariando decisões anteriores do TSE (MS 1.945 de 1993²⁴) e da própria corte (ADI 1038 de 1994²⁵), as quais ratificavam a autonomia municipal para fixar as cadeiras da vereança que estivessem dentro do intervalo constitucionalmente previsto, o STF passou a limitar a liberdade municipal relativa à fixação da quantidade de Vereadores no RE 197.917 (2004).

Muito embora a quantidade de vereadores de Mira Estrela estivesse dentro dos padrões numéricos reservados pela Constituição (11), a definição da Lei Orgânica municipal teria violado o fator “proporcional” disposto no texto constitucional porque cidades mais populosas do Estado de São Paulo dispunham, em comparação, de menos vereadores²⁶. A Corte Suprema levou em consideração, como justificativa normativa da reforma, a economia de recursos que seria alcançada com a redução de cadeiras, fato que atenderia, simultaneamente, a uma pauta moralizante de diminuição de cargos a serem distribuídos entre os apoiadores dos vereadores eleitos. Maurício Correa propôs, a partir de critério que julgou ser o mais justo, 36 faixas classificatórias, com base no que julgou ser a melhor interpretação da proporcionalidade entre habitantes e cadeiras.

É muito provável que a Corte estivesse consternada com a desenfreada criação de Municípios para fins eleitoreiros por meio do desmembramento, porquanto, desde a redemocratização até 2005, tinha sido criados 1.074 Municípios. A EC 15/96 foi editada para conter esse processo, ao demandar a edição de legislação infraconstitucional federal, ainda hoje inexistente, como guia para a criação de nova municipalidade. Antes da reforma constitucional, o desmembramento era manejado como uma forma de obtenção de cadeiras nas Câmaras de áreas vizinhas – 11 cadeiras em um Município poderiam transformarem-se em 18, com a criação de uma nova entidade federal²⁷.

A tabela do Ministro Correa fora incorporada pelo TSE na Resolução 21.702/2004, o que garantiu uma redução de 14% nas cadeiras a serem preenchidas nas eleições de

²⁴ “A constituição federal reservou à autonomia de cada município a fixação do número dos seus vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o limite máximo correspondentes à faixa populacional respectiva. Se da própria Constituição não é possível extrair outro critério aritmético de que resultasse a predeterminação de um número certo de vereadores para cada município, não há, no sistema constitucional vigente, instância legislativa ou judicial que possa ocupar”

²⁵ “Compete ao Município fixar o número de vereadores, que será proporcional a população e observados os limites estabelecidos na Constituição Federal. C.F., art. 29, IV. I”

²⁶ Para o Relator: “Tal reflexão fundase, primordialmente no pressuposto de que a Constituição não contém palavras ou expressões vazias, sem nenhum sentido. Daí por que, ao determinar que ‘o número de Vereadores’ deve ser ‘proporcional à população do Município’, tornase evidente que outra exegese não pode ser extraída do texto, senão aquela que resulte nítida e expressivamente do seu próprio sentido” (...) Há um verdadeiro escândalo por parte de alguns Municípios, de algumas Câmaras de Vereadores, que extrapolam as regras do tolerável! Como a maioria dos Municípios brasileiros possui menos de 46.619 habitantes, fica evidente que para boa parte deles haverá substancial economia de recursos (...) tem permitido a existência de um número indiscriminado e desarrozado de representantes em suas Câmaras Legislativas, o que acarreta gastos abusivos supérfluos e desnecessários”. (...).

²⁷ MATTOS, Enlinson; GARCEZ, Lucas. Desmembramento de municípios: impactos sobre as eleições legislativas municipais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 832-849, out./dez. 2017.

2004²⁸. Como resultado prático imediato foi possível perceber que os Estados mais populosos perderam uma maior quantidade de cadeiras (São Paulo, por exemplo, perdeu 22%, em contraste com os 1 % do Tocantins). Uma possível razão para esses números discrepantes reside no fato de muitos Municípios menores já terem fixado suas cadeiras no patamar constitucional mínimo, escapando de perdas significativas com a inserção judicial das novas faixas²⁹. O impacto maior da decisão, portanto, foi sentido apenas nos Municípios mais populosos, ou seja, o exemplo de Mira Estrela era a exceção e não a regra da realidade das Câmaras de Vereadores Brasil afora³⁰.

Ricardo Silva³¹ demonstrou que as medidas legislativas especificamente propostas para conter gastos municipais (EC 25/00 e a Lei de Responsabilidade Fiscal) foram variáveis muito mais influentes em sua redução do que, por outro lado, a redução do número de cadeiras nas Câmaras, pois os valores anteriormente destinados à manutenção de um Vereador nos Municípios que perderam cadeiras continuaram no orçamento municipal sob outras rubricas.

Desde sua edição, a resolução 21.702/04 do TSE já antevira possíveis mudanças legislativas via emenda constitucional³², as quais se concretizaram com a EC 58/09. A Emenda garantia o aumento no número de vereadores ao propor 24 faixas populacionais distintas daquelas fixadas pelo STF e TSE, não obstante igualmente restritivas. A emenda possibilitou a criação de 7.500 novas vagas de Vereadores, recompondo as quase 8.475 eliminadas pelo STF. Portanto, as decisões legislativas, mais claras e objetivas na estipulação de limites, mostraram-se mais aptas a reduzir os gastos municipais do que a aposta cega feita pelo Judiciário de cortar cadeiras.

No que tange ao limite de Vereadores, é possível observar uma concordância prática entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, uma vez que os limites inseridos no ordenamento político-eleitoral pela Corte foram, parcialmente, chancelados pela instância representativa, mediante a elaboração da Emenda Constitucional

²⁸ MARCHETTI, Vitor. Reforma política sem políticos: quando decisões do TSE e do STF alteraram as regras eleitorais. In: WANG, Daniel Wei Liang. (Org.). **Constituição e política na democracia**. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 91-114.

²⁹ Guerzoni Filho estima que 3.098 municípios já seguiam a faixa mínima estabelecida pela Constituição em sua redação original. 2.409 Municípios perderam vereadores e apenas 19 aumentaram seu número, especialmente aqueles com mais de um milhão de habitantes. 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**, v. 47, n. 187, p. 109-124, jul./set. 2010.

³⁰ 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. São Paulo, 2019, 141f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo São Paulo. p. 57-59.

³¹ 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. São Paulo, 2019, 141f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo São Paulo. p. 67.

³² Cf. Art. 3º da Resolução 21.702/04. As ADIs 3345 e 3365 propostas em face das resoluções não analisaram o mérito da questão.

nº 58/09, a qual introduziu limites máximos de vereadores dentro de intervalos de número de habitantes mais rigorosos, além do reforço à fixação de limites de gastos com as Câmaras.

Em síntese, ainda que empiricamente o Congresso, o Constituinte Reformador e o STF estivessem de olho na redução dos gastos municipais, a criação judicial das faixas populacionais não serviu como forma de garantir a redução no número de Vereadores almejada pela Corte e, por consequência, o efeito moralizante intencionado não pode ser avaliado, uma vez que muitas das cadeiras limadas pela reforma judicial retornaram via Emenda Constitucional.

2.2. A verticalização das coligações partidárias: partidos políticos fortes nacionalmente, ideologicamente e representativos

Sistemas eleitorais proporcionais podem facultar a composição de alianças partidárias contingenciais para que os votos a elas endereçados sejam contabilizados como uma unidade para fins de distribuição de cadeiras e, com isso, tais acordos partidários asseguram a proporcionalidade do sistema eleitoral, ao mesmo tempo em que aumentam a fragmentação congressual³³. Isto é, a coligação opera como um superpartido cujos votos são contabilizados para a verificação do cumprimento do quociente eleitoral, aumentando as chances de partidos pequenos obterem alguma representação congressual. A distribuição das cadeiras congressuais, em um país de lista aberta como o Brasil, era feita de acordo com a quantidade de votos atribuída aos candidatos mais votados da coligação³⁴.

As regras do sistema eleitoral influenciam a dinâmica de formação das alianças eleitorais, uma vez que os partidos buscam formá-las com vistas a garantir o sucesso na empreitada eleitoral, na forma do cumprimento do quociente eleitoral, ou do aumento do tempo destinado aos partidos para a propaganda eleitoral gratuita. Neste cálculo institucional, as regras sobre a simultaneidade das eleições proporcionais e majoritárias, fidelidade partidária, verticalização das coligações, sobre a abertura, ou não, da lista e a existência, ou não, de cláusula de barreira também são fatores que influenciam a escolha dos líderes partidários sobre com quem formarão eventuais coligações partidárias.

A formação de coligações minimamente vitoriosas, portanto, dependerá dos interesses dos partidos grandes e pequenos. Os primeiros, geralmente se beneficiam da simultaneidade das eleições proporcionais e majoritárias para extrair das agremiações

³³ MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 130.

³⁴ NICOLAU, Jairo M. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012. p. 59-60.

menores uma maior exposição de seu candidato nas eleições majoritárias, além de obter acréscimos em seu horário eleitoral regulamentar. Por outro lado, pelo fato de a lista ser aberta, um candidato puxador de votos de um partido nanico que não teria condições de alcançar sozinho o quociente eleitoral poderá capturar para si cadeira destinada aos candidatos da legenda maior. Por fim, os partidos menores precisam co-ligar-se para atingir o quociente eleitoral, estratégia que diminui a distorção da proporcionalidade causada pela fórmula D’Hondt³⁵.

Em 2002, o TSE alterou a regra das coligações partidárias ao obrigar que elas replicassem o arranjo das eleições nacionais nos Estados. Em síntese, a decisão proibiu que partidos com candidatura presidencial formassem coligações com partidos rivais nas eleições para governador³⁶. A decisão ficou conhecida como “verticalização” das alianças compatíveis e foi chancelada, indiretamente, por um STF que preferiu não conhecer das ADIs (2626 e 2628) que questionavam a Resolução do TSE³⁷.

A Resolução nº 21.002/02 veio a reboque da Consulta 715, segundo a qual ficou assentado que a verticalização das coligações - como justificativa normativa para a reforma - era uma decorrência necessária da previsão constitucional que dispunha sobre o caráter nacional dos partidos políticos³⁸. O Ministro Jobim, em voto concorrente, reforçou que a circunscrição nacional englobaria a estadual em eleições simultâneas, não obstante a incomunicabilidade de votos entre elas, por força da consistência ideológica compelida pela feição nacional dos partidos políticos³⁹. Seu voto foi importante, uma vez que demonstrou às escancaras que a decisão da Corte eleitoral estava sendo encarada como uma reforma que objetivava “o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira” e mecanismo de enfretamento de um sistema que “luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República”.

Com efeito, é possível identificar que a intenção do TSE, ratificada pelo STF, era fortalecer o caráter nacional dos partidos, em detrimento do entranhamento regional

³⁵ MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 29-34.

³⁶ MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 24.

³⁷ Sobre a influência do STF no TSE conferir: ARAÚJO, Eduardo Borges Espindola; XIMENES, Júlia Maurmann. **Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no Supremo e o Supremo na disputa. Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 2, p. 423-448, maio/ago. 2019.

³⁸ Voto do Relator da consulta 715 (Min. Garcia Vieira): “Não podemos nos esquecer de que, como o legislador constitucional exige (art. 17, I), tenham os partidos políticos caráter nacional, e não estaduais ou municipais e isso ocorreria se permitíssemos que um partido (A), após celebrar coligação para a eleição de presidente da República com outros partidos (B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrasse coligação com terceiros partidos (E, F e G) que também possuem candidatos a presidente da República”. No mesmo sentido, Vale (2013, p. 322) nos informa que essa decisão do TSE “tinha como principal objetivo fortalecer o caráter nacional dos partidos”.

³⁹ “A simetria e a consistência têm como paradigma a opção nacional dos partidos.” (...) “A celebração de coligações assimétricas estaduais vai nessa linha de regionalização das decisões políticas, que é contrária à exigência constitucional”.

de suas disputas políticas, e fortalecê-los ideologicamente. Entretanto, a cúpula do Judiciário brasileiro não foi capaz de equacionar os efeitos imprevistos e indesejados de sua decisão, a qual falhou em cumprir com a motivação normativa da alteração da regra eleitoral. Contrariando os prognósticos singelos e idealistas das Cortes, a verticalização acentuou a natureza regional dos partidos políticos.

A obrigatoriedade de verticalização das coligações, como sugerido nos parágrafos iniciais deste tópico, afetou as estratégias dos políticos e dos partidos para a obtenção de sucesso político. Tradicionalmente, os partidos sempre conferiram maior atenção aos arranjos feitos para as disputas regionais, a fim de maximizar a obtenção de cadeiras nas eleições proporcionais; para tanto, coligações diferentes eram formuladas a depender da realidade regional em questão. A verticalização diminuiu o incentivo dos partidos de coligarem-se para a disputa do governo federal, em favor de uma maior atenção às disputas regionais, cuja vitória significaria a consolidação do poder local com a eleição da chefia do Executivo, bem como a sobrevivência partidária a partir de representação na Câmara dos Deputados durante um momento de incerteza sobre a incidência, ou não, da cláusula de barreira⁴⁰.

A malsinada decisão do TSE elevou o custo das alianças políticas, em algumas ocasiões ao custo da coerência ideológica, pela sobrevivência eleitoral e forçou muitos partidos a não disputarem as eleições presidenciais ou a desistir de apoiar outras candidaturas para a chefia do Executivo Federal. Pela ótica dos partidos menores, atingir o quociente eleitoral era o mais importante, e este arranjo político seria mais facilmente concertado no âmbito regional com o apoio dos candidatos a Governador por partidos maiores, cujas coligações no âmbito federal poderiam conflitar com aquelas propostas regionalmente⁴¹.

A verticalização do TSE foi superada pela EC nº 52/06, que derrubou a obrigatoriedade de congruência entre as coligações para eleições estaduais, municipais, distritais e nacionais. No julgamento da ADI 3685 (2006), a Corte Suprema, capitaneada pela Ministra Ellen Gracie, decidiu recuar e aceitar como legítima a alteração feita. Para a ministra, a constitucionalização sacou a matéria da seara infraconstitucional, o que forçou a alteração do parâmetro de fiscalização a partir do qual a legislação eleitoral que subsidiou a Resolução do TSE foi previamente analisada, e bloqueou eventual revisão judicial a ser feita pelo STF⁴². Mais recentemente, o Congresso Nacional reiterou

⁴⁰ MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁴¹ MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

⁴² “A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal”.

o banimento da verticalização, mas proibiu a formação de coligações nas eleições proporcionais pela EC 97/17.

A reforma política de 2017 afetou sobremaneira o sistema eleitoral representativo com a proibição das coligações em eleições proporcionais, cujo efeito futuro provável será a extinção de partidos pequenos e históricos, como o PCdoB e o PPS (atual Cidadania)⁴³. No entanto, para mitigar esse revés, a lei 13.488/2017 suprimiu a exigência de que um partido atinja o quociente eleitoral para disputar as sobras eleitorais. A mudança foi aceita pelo STF como constitucional na ADI 5947 (2020).

Em seu voto, Marco Aurélio passou a defender a moderação no exercício da jurisdição constitucional quando as medidas políticas tenham sido ratificadas pelos poderes políticos. Sem esboçar traços de arrependido por sua manifestação na ADI 1351 (2006), o Ministro identificou a existência de vácuo constitucional de preenchimento discricionário por parte do Congresso no concernente às regras eleitorais. Ademais disso, houve o reconhecimento de que estaria em curso uma mobilização política legítima em direção à redução dos partidos no Congresso Nacional que não obtiverem votações expressivas. Eventuais descontentamentos direcionados a essa intenção política, ponderou o Ministro, devem ser direcionados ao campo político, não ao judicial. Ao defender a decisão da Corte que derrubou a cláusula de desempenho em 2006, Marco Aurélio concluiu, sem dar maiores dados, que a lei questionada na ADI 5947 não implicava alteração substancial na representação proporcional no Brasil⁴⁴.

Escorado em conveniente visão de túnel, Marco Aurélio não problematizou as profundas alterações carreadas ao sistema representativo pelas reformas eleitorais de 2015 e 2017, principalmente, a extinção das coligações nas eleições proporcionais e o retorno da cláusula de desempenho suavizada⁴⁵. A única referência ao ponto no voto, que era prejudicial ao decidido na ADI em comento, foi feita de forma indireta a partir de manifestação parlamentar que reconheceu a gravidade da reforma para a representatividade minoritária e o impacto da supressão das alianças partidárias para os partidos pequenos⁴⁶. Ou seja, vista fora de seu contexto, a disputa por sobras pelos partidos pe-

⁴³ FLEISCHER, David. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma Teoria. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 142-147.

⁴⁴ “É eminentemente política a decisão aprovada em ambas casas legislativas a norma em questão. O legislador homenageou ótica à época compartilhada pela maioria das forças do Parlamento” (...) “a Constituição não impôs a adoção de modelo único a ser adotado pelo legislador quanto a definição nos menores detalhes das regras eleitorais”.

⁴⁵ Virgílio Afonso da Silva sabe que o argumento segundo o qual a distribuição de sobras para partidos que não tenham atingido o quociente favoreceria partidos pequenos é válido até a segunda página, uma vez que “uma análise global dessas mudanças mostra um outro cenário, com regras que em grande medida dificultam a existência de partidos pequenos”. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

⁴⁶ “O quociente como regra para definir as ocupações das vagas é uma regra legítima. No entanto, utilizar este cálculo como cláusula de exclusão, em uma eleição que pode não haver coligações, é perverso, excludente e antidemocrático”.

quenos impedidos de coligarem-se parece uma legítima garantia do pluripartidarismo e dos direitos de minorias políticas. No entanto, se empregássemos a mesma lógica proposta pelo Ministro Marco Aurélio de 2006, as minirreformas dos últimos anos são ainda mais eficazes em matar por inanição inúmeros partidos do que a legislação anteriormente declarada inconstitucional pelo STF.

2.3. **Fidelidade Partidária: representatividade proporcional e moralização da política**

Para aproveitar a conceituação de Almeida⁴⁷, o mandato eleitoral pode ser entendido como o conjunto de poderes conferidos pelo eleitor por meio do voto a um candidato à representação, dentre eles, o mais importante é o de tomar decisões políticas no Poder Executivo ou Legislativo. Em última análise, o mandato é do cidadão, porquanto titular dos poderes delegados. No entanto, o controle popular efetivo de toda e qualquer decisão tomada pelos mandatários é impossível, uma vez que aqueles dispõem de informações desconhecidas pelo eleitorado e que são determinantes para a escolha das alternativas políticas postas em discussão. Portanto, o eleitor exerce pouco controle sobre a atividade corrente do político, cuja punição se dará *ex-post*, quando de sua eventual candidatura à reeleição.

Os mandatários, a depender das regras jurídicas, podem migrar de partidos para aumentar suas chances de sucesso e oportunidades políticas. Essa estratégia individual pode dar-se antes da candidatura ou após sua eleição, caracterizando a popularmente conhecida “infidelidade partidária”. A taxa de migração partidária dos políticos brasileiros identificada desde a redemocratização é elevada, fato que contribuiu para reforçar a imagem negativa da classe política perante a população e para dar coro às críticas que sugerem a fragilidade das legendas e as que denunciam o patrimonialismo na política brasileira⁴⁸. A infidelidade partidária depõe favoravelmente à fragilidade dos partidos como uma organização indispensável para o sucesso de uma carreira política⁴⁹.

Um dos problemas da migração partidária pós-eleição no âmbito da representação proporcional estava no fato de o êxito eleitoral individual de um candidato depender do desempenho de seu partido no quociente eleitoral, ao menos até 2017.

⁴⁷ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 180-183.

⁴⁸ O fenômeno atingiu partidos de todos os espectros ideológicos, no entanto, é possível identificar que a maior frequência migratória está na direita e em partidos grandes. Se a esquerda experimenta os menores índices de troca partidária, ela sofre, no agregado, da volatilidade ideológica de seus correligionários, cuja migração tende a ser para partidos à sua direita. MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao Mar, nem tanto a Terra: Elementos para uma Análise do Sistema Partidário Brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 267-302.

⁴⁹ MARENCO, André. Migração partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) **Reforma política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora da UFMG, 2006, p. 183-184.

O migrante alterava as configurações das cadeiras no Congresso e, por conseguinte, a constituição das bancadas de apoio ao governo⁵⁰. As migrações, geralmente, eram motivadas por um conjunto de fatores: os eleitos sentiam-se responsáveis por seu próprio sucesso, incentivados pelo voto em lista aberta; a mobilização era uma tentativa de angariar poderes dentro da Câmara sob a égide de diferentes líderes partidários; o baixo custo jurídico e político da infidelidade e a volatilidade da popularidade do governo (migração pró ou antigoverno)⁵¹. Por fim, as migrações afetam o sistema partidário parlamentar, ao alterar o equilíbrio de forças entre os partidos, caso seja levado em consideração seu desempenho nas urnas⁵².

A Constituição de 1988 não reproduziu disposição normativa anterior que estabelecia, expressamente, a perda de mandato no caso de migração partidária, posição que fora ratificada pelo TSE em 1989 (Consulta nº 9.948)⁵³. Anos mais tarde, a Corte eleitoral mudou sua interpretação na Consulta nº 1.398/2007, a qual foi respaldada pelo STF em vários julgados do mesmo ano, exemplificativamente, o MS 26.602 (2007). Silva⁵⁴ sumariza a fundamentação normativa para a reforma política vinda do STF nos seguintes termos: a Corte Suprema almejava “impedir o prosseguimento da indiscriminada troca de partidos por parlamentares e, assim, assegurar a manutenção da representatividade política aferida no processo eleitoral”.

Os argumentos da maioria, portanto, partiram do pressuposto de que o político eleito estava atrelado a dois vínculos, um partidário e outro, popular. A migração partidária feita no curso do mandato significaria a ruptura de ambos. A base constitucional para essa interpretação fora a estrutura do sistema eleitoral proporcional brasileiro (art. 45), dependente da votação partidária para a distribuição das cadeiras congressuais. A infidelidade partidária, portanto, acabaria por fraudar o resultado eleitoral em detrimento do governo de maioria⁵⁵.

⁵⁰ MELO, Carlos Ranulfo. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Vitória; VANNUCHI Paulo; KERCHÉ Fábio. (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2003. p. 321-343.

⁵¹ MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao Mar, nem tanto a Terra: Elementos para uma Análise do Sistema Partidário Brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 267-302.

⁵² MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao Mar, nem tanto a Terra: Elementos para uma Análise do Sistema Partidário Brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 267-302.

⁵³ “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”.

⁵⁴ 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. São Paulo, 2019, 141f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo São Paulo. p. 92.

⁵⁵ MAUÉS, Antonio. La titularidade de los Mandatos Parlamentarios en la nueva jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal. **Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos**, Espanha, n. 2, p. 16-19, jan./jun. 2008.

A decisão da corte atraiu forte crítica de alguns constitucionalistas, que viam nela não uma postura de proteção às minorais ou ao pluralismo político, mas uma manifestação consciente no sentido de “reformatar a Constituição com o objetivo de moralizar o sistema partidário”, uma vez que a Constituição não estipulava no art. 55 a migração parlamentar como hipótese de perda de mandato⁵⁶. Maués⁵⁷ afirma que a Corte realizou uma interpretação pouco matizada de nosso sistema político, negligenciando a transferência de votos permitida pela votação em lista aberta capaz de enfraquecer a tese do vínculo direto entre partidos e eleitores. Em conclusão, o autor sugere que o STF talvez tenha, no caso, extrapolado seus limites interpretativos.

A decisão do STF refreou a frequência de migrações partidárias, no entanto, uma expressiva quantidade de congressistas mudou de partido a partir da brecha interpretativa deixada pelo STF, segundo a qual o parlamentar que migrasse para partido novo manteria seu mandato⁵⁸. A partir de 2011, os políticos passaram a explorar as exceções judiciais à perda do mandato, dando preferência àquela que dispunha sobre a manutenção do mandato na hipótese de criação de novas legendas⁵⁹. Em síntese, as migrações partidárias continuaram⁶⁰, muito embora concretizadas a partir de outra estratégia, mas ainda baseadas nas mesmas justificativas políticas anteriores – maximização de oportunidades políticas (eleição a um cargo no executivo regional/local) ou definição da posição do político em face da coalização governamental.

A minirreforma de 2015 buscou suprimir a estratégia de burlar a perda de mandato com a criação dos partidos políticos ao abrir uma janela de migrações partidárias que não gerariam a perda automática do mandato. Desde que a troca seja “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”⁶¹, o político manterá seu mandato. Ademais disso, o Legislativo brasileiro contrariou, pontualmente, a jurisprudência da Corte e o entendimento do TSE tão somente no sentido de permitir a desvinculação partidária, sem prejuízo ao mandato, por um

⁵⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 193.

⁵⁷ MAUÉS, Antonio. La titularidade de los Mandatos Parlamentarios en la nueva jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal. **Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos**, Número 2., 2008, p. 19.

⁵⁸ NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 84.

⁵⁹ 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 (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo São Paulo, 2019, p. 101.

⁶⁰ SILVA, Edvaldo Fernandes da. A reforma política do Supremo Tribunal Federal. In: SILVA, Rafael Silveira e; MENEGUIN, Fernando Boarato; PEREIRA, Gabrielle Tatith. (Org.). **Regaste da reforma política**: Diversidade e pluralismo no Legislativo. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015b, p. 282.

⁶¹ 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 (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo São Paulo, 2019, p. 103.

período de trinta dias a partir do dia seguinte à promulgação da Emenda Constitucional nº 91/16 – a chamada “janela partidária”.

Entretanto, devemos conceder que significativa parcela das fundamentações normativas judiciais foram incorporadas pelo legislador, a principal, por óbvio, fora a necessidade de garantir-se alguma espécie de fidelidade partidária, muito embora de forma mitigada pela janela migratória aberta próximo do fim do mandato. Todavia, mesmo esse temperamento seguiu a lógica das Cortes, porquanto sua abertura não afetarà as forças partidárias eleitas no pleito proporcional.

2.4 *Cláusula de Barreira: pluralismo político e defesa das minorias representativas*

A cláusula de barreira ou de desempenho foi, inicialmente, introduzida no ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro em 1995, por meio da Lei nº 9.096/95 (art. 13), que exigia, como requisito para o funcionamento parlamentar dos partidos políticos, o mínimo de 5% dos votos apurados para cada eleição referente à Câmara dos Deputados, em pelo menos 1/3 dos Estados⁶².

A inexistência de uma cláusula de exclusão na Constituição de 1988 é interpretada por Castro⁶³ como uma proibição implícita, tendo em vista que, por exemplo, a EC 25/85 a teria criado expressamente para a Constituição de 1967. Castro⁶⁴ especula que a cláusula de barreira criada em 95 operaria como uma exclusão de médio prazo, uma vez que os parlamentares de legendas menores buscariam mudar de partido, incentivando a extinção ou fusão partidárias.

Em 1996, o STF decidiu, por unanimidade, indeferir o pedido liminar na ADI 1351 por não vislumbrar qualquer inconstitucionalidade na cláusula de desempenho. O relator, Maurício Correa, defendeu que o art. 17 da Constituição, ao atribuir caráter nacional aos partidos, conferira ao legislador competência ampla para estipular os requisitos constitucionais para que as associações políticas atingissem esse patamar. Portanto, a cláusula do art. 13 da lei de 95 estaria em consonância com a exigência constitucional, uma vez que o pluripartidarismo não se confundiria com partido pequeno registrado, sem bases ideológicas ou apoio popular. De forma expressa, o relator sugeriu que o legislador cumpriu com o preceito da razoabilidade, porquanto suas regras não proibiam

⁶² RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 28, p. 123-160, Brasília, jan./abr. 2019, p. 130.

⁶³ CASTRO, Monica Mata Machado. Cláusula de Barreira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 188-192.

⁶⁴ CASTRO, Monica Mata Machado. Cláusula de Barreira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 188-192.

a participação do partido no processo eleitoral, mas apenas regulavam o funcionamento parlamentar⁶⁵. O voto foi seguido por Marco Aurélio.

Dez anos depois, no julgamento definitivo, o relator do caso, Ministro Marco Aurélio, considerou desproporcionais as regras estabelecidas pela lei eleitoral para o funcionamento parlamentar, pois elas limitavam o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita. A desproporcionalidade foi aferida pelo Ministro de acordo com o pluralismo político, que resguardaria a existência da multiplicidade política, além de garantir a indistinção constitucional entre partidos de acordo com seu tamanho. A proteção aos partidos menores significaria, igualmente, a proteção constitucional das minorias (art. 58, § 1º da CF/88), titulares do direito de se organizarem politicamente – essas foram, portanto, as justificativas normativas para a reforma política feita pelo judiciário. O enxugamento de partidos políticos se daria de forma automática e desde que consoante à vontade do povo, uma vez que, se determinado partido político não elegeu um representante, naturalmente não terá funcionamento parlamentar

O Ministro Gilmar Mendes reforçou a importância dos partidos políticos como intermediários entre o povo e o Estado, na formação da vontade política que conforma as decisões estatais. Ademais, sustentou que a derrota política da minoria apenas se justificaria em uma democracia, caso fossem garantidos os meios para que aquela se tornasse uma maioria eventualmente; defender o contrário, na visão do Ministro, seria apoiar uma ditadura de partidos majoritários chancelada e favorecida pelo Estado.

A decisão da corte excluiu a regra eleitoral instituída pelo Legislativo, impactando as regras do jogo político e, conseqüentemente, o comportamento dos participantes do sistema político. Aliada à impossibilidade de migração partidária de partidos menores para aqueles que formavam a base aliada do governo, a exclusão da cláusula de barreira incentivou a criação de partidos políticos, o que dificultou a formação de coalizões governamentais estáveis, em razão do aumento do custo da fidelidade ao governo⁶⁶. O manejo razoável e eficiente de uma coalizão governista em um congresso partidariamente fragmentado é “praticamente impossível”⁶⁷. Oscar Vilhena Vieira⁶⁸ entende que a Corte realizou uma interpretação do pluralismo político demasiadamente

⁶⁵ Nas palavras do Relator: “a chamada cláusula de barreira, diante de um ordenamento permissivo e liberaisíssimo como o nosso para a formação dos partidos políticos, ganha conteúdo imperativo como forma terapêutica e didática para se evitar uma tormenta para o cidadão ou um verdadeiro incômodo para o eleitor, por ocasião da realização das eleições”.

⁶⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶⁷ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁶⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ampla, censurando a decisão política do próprio sistema representativo de assegurar a operacionalidade do presidencialismo de coalizão.

A decisão foi proferida logo após a divulgação do resultado das eleições de 2006, o que permitiu aos Ministros ter conhecimento de quais partidos seriam diretamente impactados pela entrada em vigor da regra, evidenciando que a manifestação da Corte se pautara, principalmente, pelo resultado prático provável do que em sua eventual incompatibilidade com as normas constitucionais⁶⁹. Marco Aurélio citou como exemplo de atuação parlamentar das minorais o MS 24.831 (2006), sobre a CPI instaurada para investigar o caso do Mensalão.

A vontade das instâncias representativas de implementar a cláusula de barreira ou desempenho, no entanto, permaneceu, sendo reintroduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 2017, mas sob a forma da Emenda Constitucional nº 97/2017⁷⁰, fazendo prevalecer, ao final, o anseio do Legislativo sobre o entendimento da Corte Suprema. Os debates legislativos utilizaram a decisão do STF na ADI 1351 para justificar a porcentagem fixada (3%), entendendo que a Corte teria considerado o valor anterior (5%) desproporcional, mas, por outro lado, essa mesma decisão foi utilizada pela oposição para sustentar que a cláusula de barreira, em si, seria uma violação à Constituição por restringir direitos da minoria⁷¹. A proposta fora rejeitada pelos partidos de esquerda, que se fiaram na decisão do STF para advogar a inconstitucionalidade de qualquer tipo de cláusula de desempenho, especialmente porque sabiam que seriam os mais atingidos pela nova regra constitucional⁷².

Na justificativa da PEC, o Senador Ricardo Ferraço (PSDB) defendeu que o STF não descartou cláusulas de desempenho em si, apenas aquelas que fossem desproporcionais, o que explicaria o reajuste da porcentagem necessária para o funcionamento parlamentar regular. Entretanto, o que chama atenção é a utilização da força conjuntural como elemento justificador da constitucionalidade da medida proposta e ensejadora de reforma constitucional, legitimada pelo “momento político diferente no qual o país se encontra”.

⁶⁹ SILVA, Mariana Ferreira Cardoso da. O papel contramajoritário do STF: a mudança recente em matéria de Direito Eleitoral In: VOJVODIC, Adriana; PINTO, Henrique Motta; GORZONI, Paula; SOUZA, Rodrigo Paganí de (Org.). **Jurisdição Constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012. p.578-593.

⁷⁰ RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 28, p. 123-160, jan./abr. 2019.

⁷¹ “a cláusula de desempenho representa possibilidade real de afronta ao direito fundamental de participação política, ao excluir da atividade concreta do Parlamento, da difusão do perfil junto ao eleitorado e dos recursos via fundo partidário, determinados partidos. Partidos esses que tenham obtidos votos e, assim, representem parcela populacional brasileira”. Apresentação do Voto em Separado n. 2 CCJC, pelo Deputados Ruben Pereira Júnior (PCdoB-MA) no dia 11/04/2017.

⁷² Partidos que, considerada a legislatura de 2014, não cumpriram com a nova cláusula de barreira: SD, PSC, PV, PROS, PPS, PCdoB, PSOL, PHS, PT do B, PSL, PRP, PTN, PEN, PSDC, PMN, PRTB, PTC, PSTU, PPL, PCB e PCO.

Longe, como sugeriu o Parlamento, do “momento político” de 2006 que justificou a decisão pela inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, os Ministros da atual composição da Corte passaram a advogar abertamente, em votos ou publicamente, a necessidade de uma nova cláusula de barreira, a fim de garantir a governabilidade do país. A exposição de motivos da PEC, por exemplo, nominou os Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso como defensores da medida inibitória.

O Senador tem razão. Os Ministros do STF têm externado seu desconforto com a proliferação de partidos de base ideológica duvidosa, ao mesmo tempo em que enviam indiretas ao Congresso Nacional em seus votos sobre sua fragmentação⁷³. Recentes decisões da Corte sinalizam que a atual composição chancelará a nova cláusula de desempenho trazida pela EC 97/17, como pode ser visto nos debates ocorridos na ADI 5920 (2020), que julgava a “cláusula de barreira individual” da lei 13.165/2015⁷⁴. O relator, Luiz Fux, afirmou que esse tipo de dispositivo legal não viola o “sistema proporcional, o privilegia, na medida em que exclui da participação no parlamento candidatos que pessoalmente tenham obtido votação inexpressiva”.

2.5. *Financiamento empresarial de campanhas eleitorais: direitos fundamentais e igualdade de condições políticas*

Por financiamento de campanha, tomando de empréstimo a conceituação de Speck⁷⁵, entendemos como o aporte de recursos materiais empregados pelos competidores em eleições para, entre outras coisas, organizar suas campanhas e convencer o eleitor de que devem ser eleitos. A competição eleitoral depende de recursos financeiros para o convencimento do eleitorado, entretanto, o dinheiro derramado nas eleições poderá: distorcer a competição, a depender da fonte de financiamentos dos candidatos; distorcer a visão do público por meio de propaganda enviesada; acentuar uma desigualdade política entre cidadãos a partir de sua capacidade de influenciar os resultados eleitorais por meio de doações para campanhas e, por fim, aumentar a

⁷³ Ricardo Lewandowski na ADI 5617 (...essa decisão de hoje, ..., deve ser acompanhada por uma série de outras medidas, inclusive no plano legislativo, cláusula de barreiras, por exemplo. Não é possível que convivamos, hoje, no parlamento, com 25 partidos políticos lá representados...São partidos que não têm nenhum aspecto programático, ideológico) e Gilmar Mendes na ADI 5617 (Na verdade, eu tenho as mãos queimadas com essa coisa de reforma política feita por nós, ... Os resultados não têm sido bons - eu até diria que os resultados são muito ruins. Se nós olharmos, começamos lá atrás e olharmos o que fizemos com a cláusula de barreira, de alguma forma nós somos responsáveis pela multiplicação de partidos políticos).

⁷⁴ Pela Lei Federal 13.165/2015, para que um determinado candidato possa vir a ser eleito, ele deverá obter, individualmente, pelo menos o número de votos correspondente a 10% do quociente eleitoral.

⁷⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

dependência dos candidatos em relação aos seus financiadores, a quem deverão favores políticos⁷⁶.

O financiamento de campanhas feito por empresas antecedeu sua legalização na realidade brasileira, muito embora nem sempre fora possível estimar seu impacto⁷⁷. Não apenas a quantidade de empresas doadoras é pequena, se comparada com o total de possíveis doadores, mas os recursos doados concentram-se em uma quantidade diminuta de candidatos, além de perfazerem o grosso dos gastos dessas campanhas. Este quadro sugere que o sucesso eleitoral está ligado, intimamente, ao elevado dispêndio de recursos e à dependência do candidato ao recurso aportado por seus poucos financiadores, principalmente nas eleições presidenciais.

O STF não havia tratado do tema, diretamente, mas chegou perto de avaliar a legitimidade do financiamento privado de campanhas ao julgar a constitucionalidade da vedação legal das doações feitas por entidades sindicais. Em seu voto na ADI 1.076 (1994), Sepúlveda Pertence, esboçando resignação, afirma que doações empresariais são inevitáveis e, portanto, o melhor a se fazer não é proibi-las, mas discipliná-las com vistas à transparência. O problema do ministro com a lei 8.713/93 em julgamento não era o financiamento em si, mas sua permissividade, falta de transparência e a dificuldade de fiscalização.

A ADI 4.650 questionava os dispositivos legais que autorizavam doações e contribuições por parte de pessoas jurídicas até dois por cento de seu faturamento. O Ministro Fux, iniciou seu voto afirmando a necessidade de uma urgente reforma política no Brasil, para fins de correção de determinados desvios e disfunções existentes na democracia brasileira.

Embora tenha reconhecido que reformas estruturais dentro do Estado devam ser promovidas pelas instâncias políticas majoritárias, Fux entendeu haver espaço para a jurisdição constitucional nesta área, em nome da proteção dos pressupostos do regime democrático. No caso do financiamento de campanhas eleitorais – por tratar-se de matéria relativa ao processo político-eleitoral –, compreendeu-se pela existência de terreno favorável à realização de escrutínio estrito e criterioso sobre as escolhas do Parlamento. Isso porque, de acordo com o Ministro, o debate em torno da reforma política no ponto afeta diretamente os próprios representantes eleitos segundo as regras vigentes.

No que se refere ao limite da atuação judiciária no campo das reformas políticas, especialmente quanto ao financiamento de campanhas eleitorais, o relator sustentou que, embora o texto constitucional não tenha estabelecido regras que proibissem ou

⁷⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

⁷⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**, São Paulo, vol. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016.

permitissem um específico modelo de financiamento de campanhas, há uma moldura que estabelece limites à discricionariedade legislativa, à exemplo do princípio democrático, pluralismo político e da isonomia política. Dessa forma, a atuação da Corte se limitaria a definir se o legislador atuou dentro dessa moldura, e não de reformular o modelo de financiamento de campanha existente, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes.

Ademais, o relator sustentou que a intervenção judicial neste caso não implicaria o encerramento da controvérsia, mas funcionaria como um catalisador deliberativo, no sentido de abrir canais de diálogo com os demais Poderes para a elaboração de um modelo de financiamento de campanhas eleitorais adequado à Constituição.

Especificamente em relação ao financiamento de campanhas eleitorais e por pessoas jurídicas, o Ministro considerou inconstitucionais as disposições legais vigentes autorizadoras, pois haveria uma incompatibilidade entre a natureza das pessoas jurídicas e o exercício de direitos políticos. Em segundo lugar, devido ao desequilíbrio gerado nas eleições, à medida que as contribuições de empresas privilegiam muito poucos, de forma que a manutenção de um modelo que submete o político ao poder econômico não seria salutar para a democracia, além de desequilibrar a igualdade política. Por outro lado, no que se refere à doação por pessoas naturais e utilização de recursos próprios pelos candidatos, o relator acompanhou a maioria, entendendo pela constitucionalidade dos dispositivos legais existentes neste sentido.

A divergência foi aberta pelo Ministro Teori Zavascki, para quem o antídoto para controlar os gastos excessivos das campanhas eleitorais não seria banir as fontes empresariais de financiamento, pois sua eliminação formal seria substituída por uma suplementação informal e ilegítima. A solução mais plausível, portanto, seria estabelecer limites de gastos, acompanhada de instrumentos rigorosos de controle.

Proposta em 2011, a ação começou a ser julgada em dezembro de 2013 e fora suspensa em abril de 2014 por conta de pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, não obstante uma maioria já estivesse formada no sentido de sua procedência. O processo voltou ao plenário mais de um ano depois, em setembro de 2015. O pedido de vista pode ser lido como uma cartada estratégica do Ministro para submeter a corte ao escrutínio público e político, uma vez que ele defendia uma alteração congressional dessas regras⁷⁸. A classe política mostrara-se desconfortável com a intromissão da Corte e ameaçava superar a decisão constitucional a partir de leis e PECs que manteriam o financiamento privado das campanhas.

⁷⁸ RECONDO, Felipe. Não devolve: Gilmar Mendes diz que Congresso deve definir financiamento de campanha. *Jota*. São Paulo, 18 de março de 2015, Caderno Poder. Artigo. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/nao-devolve-gilmar-mendes-diz-que-congresso-deve-definir-financiamento-de-campanha-17032015>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

Dias depois da decisão que proibiu o financiamento privado de empresas, Renan Calheiros e Eduardo Cunha tentaram superar a interpretação do Supremo por meio de uma PEC. A mobilização política não fora muito bem recebida por Fux, para quem seria “inaceitável” que o Congresso votasse uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que legalizasse o financiamento empresarial de partidos e campanhas políticas após a decisão sobre sua incompatibilidade constitucional. Para ele, a votação no Congresso representaria um “atentado à dignidade da jurisdição, uma maneira de burlar decisão do STF”⁷⁹.

No entanto, em 2014 e 2017, o Ministro Dias Toffoli na presidência do TSE e o relator da ADI 4650, Luiz Fux, passaram a enviar mensagens indiretas ao Congresso, sugerindo que talvez tivessem mudado de opinião sobre a vedação total e irrestrita de doações empresariais para campanhas eleitorais. Em entrevista à *Folha*⁸⁰, no ano de 2014, Toffoli reconheceu que votou contra o tema, mas que “pode discutir solução em conjunto com o Congresso que seja razoável. Com critérios e com limites e com valor máximo de doação”. Em 2017, quando perguntado sobre o fundo público bilionário criado para financiar as eleições em decorrência da proibição proposta pela STF, Fux mudou de opinião sobre o tema, argumentado que “esse fundo é completamente incompatível com o momento de crise econômica nacional. A proposta que eu faria seria permitir a volta do financiamento eleitoral por parte de empresas que tenham a mesma bandeira ideológica do candidato”⁸¹.

A resposta legislativa veio na forma da Lei 13.165/2015, que vedou a doação por empresas, além de estipular tetos para seus gastos. Além de reduzir o custo das campanhas, a decisão tende a tornar a competição mais equitativa⁸². Dantas e Oliveira⁸³ pontuam que as reformas legais após a decisão do STF pautaram-se pela decisão do STF, a fim de atingir um equilíbrio entre a necessidade de serem realizadas campanhas

⁷⁹ “O STF declarou a inconstitucionalidade (...) porque viola cláusulas pétreas relativas a democracia, sistema republicano. É inaceitável que depois de decisão do Supremo o Congresso Nacional insista em algo que não é o sentimento constitucional admissível, qual seja o de que empresas que não têm ideologia nenhuma continuem a financiar campanhas políticas”. BULLA, Beatriz. É ‘inaceitável’ que o Congresso insista em financiamento empresarial após decisão do STF, diz Fux. **Estadão**. Brasília. 29 de set. de 2015. Caderno de Política. Entrevista. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fux-diz-que-e-inaceitavel-congresso-insistir-em-financiamento-empresarial-apos-decisao-do-stf,1771520>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

⁸⁰ MOTTA, Severino. Vamos discutir com o Congresso teto para doações de empresas, diz Toffoli. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 01 de nov. de 2014, Caderno de Poder. Entrevista. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1541677-vamos-discutir-com-congresso-teto-para-doacoes-de-empresas-diz-toffoli.shtml?cmpid=menupe>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

⁸¹ BRÍGIDO, Carolina. Luiz Fux acusa o Congresso de tentar enfraquecer o Judiciário em reação à Lava-Jato. **O Globo**, Brasília, 28 de ago de 2017, Caderno de Política. Entrevista. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/luiz-fux-acusa-congresso-de-tentar-enfraquecer-judiciario-em-reacao-lava-jato-21754511>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

⁸² SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**, São Paulo, vol. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016.

⁸³ DANTAS, Humberto; OLIVEIRA, Vitor. Incerteza eleitoral e reforma: a pedra no caminho das elites políticas. **Cadernos Adenauer XVIII**, Rio de Janeiro, nº4, Reforma Política, p. 9-28, dez. 2017.

viáveis e o enxugamento de seu custo por conta da ausência de financiamento privado. A escolha política de assentir com a decisão da Corte pode ser explicada pelo desgaste político sofrido com as delações apresentadas pela operação Lava-Jato.

Em outubro de 2017, o Congresso Nacional instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, com recursos provenientes da renúncia fiscal da extinção da propaganda partidária no rádio e na televisão, existindo agora apenas o horário eleitoral gratuito nos anos das eleições. Doações de pessoas físicas, limitadas a 10% dos rendimentos brutos do ano anterior permanecem autorizadas. Ainda não é possível avaliar os impactos da decisão da Corte a partir de sua intenção, ou seja, se ela foi capaz de evitar a influência econômica nas eleições e se moralizou a política.

3. ANÁLISE DAS FASES DO REFORMISMO POLÍTICO JUDICIAL: CONSERVADORISMO NÃO-REFORMADOR, REFORMISMO PROGRESSISTA E NÃO-REFORMISMO DIALÓGICO

O estudo dos casos na seção anterior nos serviu para identificarmos alguns consensos empíricos e normativos construídos no seio da Corte, não obstante variáveis ao sabor da situação política do país, ou regime governamental, e dos regimes jurisprudenciais fornecidos pelo pensamento jurídico da época em que os casos foram decididos.

Na primeira fase (1988-2001), uma Corte conservadora ainda tateava sobre o conteúdo vago de normas constitucionais que vinculavam as funções dos entes políticos à objetivos transformadores complexos no bojo de uma recente transição democrática, pontos que contribuíram muito pouco para estimular o florescimento do potencial normativo da Constituição⁸⁴. Sua postura política foi a de deferir às decisões dos poderes políticos sobre questões que dependiam de interpretações mais ambiciosas, como o sentido constitucional da proporcionalidade do sistema eleitoral e da representação nas Câmaras dos Vereadores. A postura judicial conservadora coincide, ademais, com o período de incerteza sobre a governabilidade da Nova República, cuja efetividade fora atestada pela literatura política tão somente no final dos anos 2000⁸⁵.

⁸⁴ Ginsburg identificou que o exercício do controle de constitucionalidade de atos legislativos e políticos tende a aumentar com o passar do tempo em democracias que acabaram de passar por processos de transição. Sua tese está baseada nos seguintes fatores: formação dos agentes políticos, ainda pouco acostumados com a nova ordem jurídica; incerteza quanto ao sucesso do regime democrático e ausência de capital político da nova Corte, que precisa decidir estrategicamente sobre como, o que e quando decidir. GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁸⁵ O texto base sobre o padrão de governabilidade estruturado a partir da Constituição de 1988 é o de Argeлина Figueiredo e Fernando Limongi, para quem: “As evidências apresentadas negam o diagnóstico dominante na literatura, segundo o qual o país viveria uma crise de governabilidade decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pelo texto constitucional, mas incapaz de agir

Do ponto de vista da cultura jurídica, o período fora marcado pela proeminência do positivismo na hermenêutica constitucional, acrescido de análises céticas quanto ao dirigismo constitucional de 1988 e de sua viabilidade como projeto constitucional⁸⁶. Autores como Ives Gandra e Ferreira Filho⁸⁷ estavam entre os juristas mais influentes do período, e ambos defendiam teorias interpretativas civilistas ou positivistas, além de denunciarem o constitucionalismo dirigente de 1988 como o culpado pela ingovernabilidade brasileira. Portanto, uma corte conservadora para um período de incertezas políticas sobre a governabilidade do país e influenciada por uma dogmática crítica ao projeto de 1988 eximiu-se de formular avaliações sobre os problemas empíricos e normativos do sistema político brasileiro⁸⁸.

Entretanto, a Corte mudou drasticamente sua postura em uma segunda fase, certa de que o país se mostrara governável e estável política e economicamente⁸⁹, partindo, então, em busca da obtenção de uma maior representatividade e moralidade do sistema político (2002-2015)⁹⁰ por meio da exploração das potencialidades do texto constitucional.

devido à ausência da necessária estrutura partidária". FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

⁸⁶ Sobre a atuação na década de 90, período constitutivo da primeira fase não-reformista, Koerner aponta que "No quadro político do início dos anos 1990 — de instabilidade política e crise do desenvolvimentismo —, o STF conformou a jurisdição constitucional de modo a limitar a frequência e o alcance de sua atuação conforme prevista pela Constituinte. Ministros do antigo regime e os de orientação liberal elaboraram um regime jurisprudencial que concorreu para a estabilização democrática e a constituição de um regime liberalizante. Ou seja, o STF combinou efetivação e neutralização de regras constitucionais segundo os domínios e o seu sentido estratégico para a direção política do governo federal, voltado às reformas liberalizantes do Estado". KOERNER, Andrei. *Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88*. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, vol. 32, n. 96, p. 69-85, jul. 2013.

⁸⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

⁸⁸ Em pesquisa empírica cujo recorte temporal se assemelha com a primeira fase aqui sugerida (1988-2003), Oliveira concluiu que a concentração temática da pauta em julgados de mérito de ADIs sobre separação de poderes e federalismo sugere que o STF tem desempenhado "um importante papel na manutenção da estabilidade política do país", ao custo de sua função como viabilizador do projeto transformador de 1988. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça, profissionalismo e política**: o STF e o controle da constitucionalidade. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2011. Por sua vez, Oscar Vilhena Vieira, ao fazer balanço da jurisprudência política da corte entre os anos de 1988 e 2001, pontua que o arbítrio legislativo, a falta de autoridade dos tribunais superiores e falta de seletividade por parte do STF a respeito de sua pauta contribuiriam para uma crise de nossa jurisdição constituição, a qual impede que o STF desempenhe "de forma mais adequada as suas atribuições propriamente constitucionais". VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Em trabalho mais recente, o mesmo autor caracterizou a postura institucional do STF durante o período da presente pesquisa como *omissa* (Collor) e *deferente* (Itamar e FHC). VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁸⁹ NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

⁹⁰ Fernando Limongi sugere que o sucesso da governabilidade do presidencialismo de coalizão tirou o foco da reforma política, mas não foi suficiente para seu descarte como pauta política do dia. LIMONGI, Fernando. *Reforma política: o longo debate*. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, vol. 3, n. 4, p. 13-24, jan./jun. 2015.

Normativamente, a Corte estava certa de que o problema político nacional estava em seu baixo grau de representatividade e em sua tendência à corrupção, evidenciada após o estouro do escândalo do Mensalão em 2005⁹¹. Era, portanto, preciso agir. Empiricamente, o Tribunal elegeu como alvos preferenciais as coligações conflitantes nos níveis federativos, a infidelidade partidária, a cláusula de barreira imposta pela lei e a composição das câmaras municipais.

Dogmaticamente, os anos 2000 testemunharam a chegada do neoconstitucionalismo no Brasil, cujas teses foram propagadas, principalmente, por Barroso e Barcellos⁹², os quais defenderam a instrumentalização de uma hermenêutica constitucional que estivesse atualizada ao estágio de maturidade constitucional atingido com a defesa da normatividade constitucional. Dessa forma, novos critérios interpretativos deveriam ser formulados para acudir a “novas demandas” sociais, principalmente as que envolvessem a concretização de Direitos Fundamentais. Os autores advogavam por uma reaproximação do direito à moral sintetizada na fórmula do neoconstitucionalismo, em substituição à metodologia civilista do positivismo.

Todas as decisões desse segundo período compartilham entre si a compreensão normativa dos Ministros sobre os melhoramentos que pretendiam emplacar: 1) *Verticalização das coligações*: ao garantir a verticalização, os partidos políticos passariam a ser mais ideologicamente rigorosos, sairiam nacionalmente fortalecidos e representariam suas pautas de forma mais coerente no Congresso; 2) *Cláusula de barreira*: a única forma de proibir o funcionamento parlamentar de um partido pequeno deve ocorrer de forma espontânea, ou seja, em função de sua incapacidade de captar eleitores que lhes forneçam votos suficientes para que atinja o quociente eleitoral, qualquer outra forma de impedir que partidos ideológicos de esquerda existam será uma afronta aos princípios do multipartidarismo e pluralismo político; ademais, as minorias parlamentares desempenham importante função de controle das majorias (CPIs, p. ex.); 3) *Infidelidade partidária*: mantendo-se fiéis aos partidos pelos quais foram eleitos no sistema proporcional, os políticos garantiriam a base ideológica eleita nas urnas e evitariam o desgaste da imagem da classe política e 4) *Proporcionalidade nas Câmaras Municipais*: ao garantir uma verdadeira proporcionalidade entre população e quantidade de cadeiras na verança, seria possível garantir a contenção de despesas e a moralização da distribuição de cargos de confiança nos Municípios.

⁹¹ Koerner sugere que a mudança de regime jurisprudencial desse período fora influenciada pelo regime governamental trazido pelos Governos do Presidente Lula, que escolheu Ministros para o STF alinhados às suas políticas progressistas. KOERNER, Andrei. *Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, vol. 32, n. 96, p. 69-85, jul. 2013.

⁹² BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 232, p. 141-176, abr./jun. 2003.

Sintomaticamente, os quatro casos acima revogaram precedentes firmados durante sua composição conservadora (1988-2001), a demonstrar um movimento de superação de uma fase por outra. De mais a mais, em função da ausência de uma compreensão aprofundada sobre o funcionamento político do país e em decorrência da imprevisibilidade dos comportamentos dos agentes diretamente atingidos pela reforma judicial, o STF errou em suas previsões, de forma que consequências inesperadas contrariaram suas justificativas normativas, afetaram demasiadamente o escopo político do país e não foram capazes de atrair apoio irrestrito da classe política⁹³. Os agentes afetados pela reforma política judicial não compartilhavam, completamente, das dimensões normativas e empíricas da corte, nem sobre sua a profundidade e amplitude das reformas propostas.

As verticalizações acentuaram a verve regionalista dos partidos, não houve mudança significativa na quantidade de vereadores e sua redução não representou diminuição de gastos públicos ou o reforço da moralização na política, os políticos criaram novos partidos para evadirem-se da fidelização e o fim da cláusula de barreira, somada aos demais fatores anteriores, aumentou a fragmentação partidária no Congresso, dificultando a formação de coalizões governistas estáveis e correntes e, por consequência, a governabilidade.

A atual composição da corte (2016-2022), desgastada e agastada pelo julgamento do *impeachment* da Presidenta Dilma, pelos casos relativos à operação Lava-Jato e cônica dos resultados negativos e mistos da reforma política empreendida na fase anterior, decidiu não desfazer as alterações direcionadas ao sistema proporcional pelas minirreformas eleitorais de 2015/2017 em uma terceira fase, que se direciona para o retorno de uma postura conservadora. A mais recente mudança de postura, e o diabo está nos detalhes, não deve ser lida como o retorno ao mesmo tipo de conservadorismo da primeira fase, ou seja, com o reconhecimento de que há um espaço para a atuação exclusiva do político, amparado pela doutrina das questões políticas ou da hermenêutica positivista. Os indícios sobre o retorno ao conservadorismo reformista podem ser colhidos das manifestações incidentais feitas pelos Ministros em seus votos e em manifestações públicas ou entrevistas, nas quais urgem por reformas políticas e na tese do diálogo constitucional, segundo a qual a função da Corte seria dialogar com o Congresso a respeito da interpretação constitucional, entre idas e vindas, proposições e respostas.

O Tribunal da terceira fase exerce sua função política desembaraçadamente, pois assumiu como legítimo o envio de manifestações sobre suas preocupações

⁹³ Nesse sentido, Carvalho e Barbosa observam "(...) que, ao tentar de alguma forma equilibrar o sistema político, o judiciário pode desequilibrá-lo ao ignorar os efeitos não-intencionais da ação." CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. A Judicialização do Brasil sob abordagem institucional. **Cadernos Adenauer XVIII**, n. 4, p. 139-153, dez. 2017.

normativas para com os rumos políticos do país. Nesses *obiter dicta* abusivos politicamente indutivos, pois, não obstante sejam manifestações judiciais despidas de força autorizativa institucionalizada, são capazes de exercer influência desestabilizadora em juizes e políticos por não serem emanados dentro de circunstâncias legítimas⁹⁴, o STF indica que o Brasil tem enfrentado problemas de governabilidade a serem remediados mediante reformas políticas pontuais urgentes e necessárias, mas que não serão propostas e formulados pelo Judiciário.

Em linha com sua fase de retorno a uma postura conservadora, os Ministros cancelaram a restrição em debates eleitorais de candidatos de partidos que contam com um mínimo de representantes na Câmara na ADI 5423 (2016); declarou válida a divisão de parte do tempo de propaganda com base na representatividade do partido na Câmara na ADI 5487 (2017); julgou constitucional a disputa por sobras dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral na ADI 5947 (2020) e a cláusula de barreira individual na ADI 5920 (2020).

Por sua vez, a tese do diálogo constitucional, tal como incorporada pelos Ministro e representativa da perspectiva doutrinária capaz de subsidiar suas posturas⁹⁵, retira as poucas e derradeiras fronteiras que separavam o direito constitucional da política constitucional e legislativa. Abandonada desde a segunda fase de postura reformista da corte, a doutrina das questões políticas conferia aos poderes políticos uma margem

⁹⁴ BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *Obiter dicta* abusivos: esboço de uma tipologia dos pronunciamentos judiciais ilegítimos. **Rev. direito GV**, São Paulo, vol. 14, n. 2, p. 720-726, mai./ago. 2018.

⁹⁵ Por um lado, a teoria dos diálogos constitucionais (ou institucionais) aponta para uma relativização normativa da ideia de “última palavra” e aposta em interações deliberativas entre os poderes no sentido da construção da interpretação constitucional, partindo do pressuposto de que Legislativo, Executivo e Judiciário podem interpretar a Constituição e com destaque para instrumentos de autocontenção judicial e mecanismos de reação às decisões da Corte. MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012. SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 06, n. 02, p. 119-161, dez. 2013. Essas teses não demarcam com rigor o que é normativo e o que é prescritivo em suas premissas. De outro, o Supremo Tribunal Federal, ao se valer das premissas normativas dos diálogos constitucionais sem preocupar-se com sua aderência empírica, acaba por distorcer a viabilidade operativa das teses. Na prática, além de haver uma disputa pela última palavra, como pôde ser observado no caso da vaquejada, envolvendo a ADI 4983, PEC 50/2016 e EC 96/2017 – porquanto a literatura caracteriza a decisão congressional de constitucionalizar a vaquejada como um *backlash*, portanto, como uma movimentação desleal – há a utilização da teoria como uma via retórica do STF em matéria de reforma eleitoral, como por ocasião do julgamento da ADI 4650, cujo suposto diálogo acerca do financiamento empresarial de campanhas eleitorais se dá pelo envio de manifestações indiretas ao Congresso Nacional, mas não pela valência dos meios de autocontenção ou da construção de interpretação constitucional de forma deliberativa entre os poderes. CAMARGO, Margarida Lacombe; VIEIRA, José Ribas; SILVA, Diogo Bacha e. A vaquejada e o incipiente diálogo institucional: o difícil diálogo em meio a um constitucionalismo de conflito instaurado pela crise política. **Jota**. São Paulo, 23 de junho de 2017, Caderno Poder. Artigo. Disponível em: <https://jota.info/artigos/a-vaquejada-e-o-incipiente-dialogoinstitucional-23062017>. Acesso em: 25 de outubro de 2023. LEAL, Mônica Clarissa Henning; MORAES, Marial Valentina de. “Diálogo” entre Poderes no Brasil? Da inconstitucionalidade da regulação da vaquejada à vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro: uma análise crítica. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 63-81, jan./abr. 2018.

de atuação discricionária para concretizar os diversos dispositivos constitucionais, principalmente, aqueles destinados à organização do sistema político e considerados como sua província típica. Por outro lado, a hermenêutica positivista desestimulava a criatividade judicial na concretização de normas vazadas de conteúdo axiológico.

Ao assumir uma postura pretensamente dialógica, o Tribunal deixa de lado interpretações consequencialistas, idealizadas, gerais e frágeis sobre princípios constitucionais veiculadas na segunda fase, em favor de manifestações autoindulgentes sobre seu papel na República⁹⁶ e sobre a maleabilidade de suas manifestações a respeito do conteúdo de qualquer uma das normas constitucionais⁹⁷. O constitucionalismo dialógico reconhece que o conteúdo constitucional de suas interpretações é perecível e sujeito a reformas quase instantâneas vindas dos demais poderes da República. Para Antonio Barbosa e Martonio Lima⁹⁸, não há mais que se falar na existência de um poder detentor da “última palavra”, ao contrário: devemos estar alinhados à construção dialógica da interpretação constitucional, a qual proporcione “a convivência harmônica do constitucionalismo com a democracia” a partir do aprimoramento contínuo e dialogado de questões constitucionais relevantes.

Os autores na linha da teoria dos diálogos institucionais (ou constitucionais) variam em termos argumentativos quanto ao *modos operandi* dessa interpretação constitucional dialógica. Alguns apostam em mecanismos de autocontenção judicial,

⁹⁶ Os Ministros têm recorrido, nos últimos anos, a construções teóricas de autores como John Hart Ely, cuja tese central atribui ao Judiciário um papel central na proteção e garantia do procedimento democrático. ELY, John Hart. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. 1. ed. Cambridge and London: Harvard University Press, 1980. A atuação judicial se justificaria apenas nas hipóteses de violações graves ao processo democrático inclusivo, seja no controle das regras igualitárias que permeiam o jogo ou na proteção aos direitos de grupos minoritários. Essa tese pressupõe a capacidade de discernimento entre um procedimento regular da disputa democrática e violações pontuais capazes de corrompê-lo (ex.:ADI 5920 e ADI 4885). Outros Ministros, por outro lado, citam o minimalismo de Sunstein, perspectiva que advogada que a corte deve empreender de forma modesta em sua interpretação constitucional, dando preferência a decisões modestas do ponto de vista teórico e de escopo limitado. Como a teoria anterior, ela pressupõe que o STF detenha, de antemão, controle sobre os resultados do processo interpretativo e suas consequências (ex.:ADI 4066 e RE 848.826). SUNSTEIN, Cass. **One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court**. 1. ed. Harvard: Harvard University Press, 1999. Em ambas as hipóteses, a Corte sabe de antemão que poderia atuar em qualquer divergência política, mas decide, conscientemente, não agir a partir da formulação de critérios internos e autorregulados de autocontrole.

⁹⁷ Eneida Salgado e João Victor Archegas sugerem que a tese do diálogo inseriu, no caso da mudança de pensamento de Fux sobre o financiamento empresarial de campanhas, uma “inconstitucionalidade flutuante”. Os autores, como defendido neste trabalho, acreditam que a boa intenção moralizante do Ministro falou mais alto do que a compreensão sobre a resposta política viável. SALGADO, Eneida Desiree; ARCHEGAS, João Victor. Fux e a inconstitucionalidade flutuante: o financiamento de campanhas políticas. São Paulo, **Carta Capital**. São Paulo, 25 de agosto de 2017. Caderno Justificando. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/25/fux-e-inconstitucionalidade-flutuante-questao-do-financiamento-de-campanhas-politicas/>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

⁹⁸ BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont’alverne Barreto. Influência das terias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018.

como é o caso de Brandão, Souza Neto e Sarmento⁹⁹. Outros focam na ideia de acomodação prudencial do judiciário, a depender da dinâmica político-institucional de cada momento. Há, ainda, aqueles que se preocupam mais detidamente com as formas de superação legislativa da decisão judicial¹⁰⁰. Apesar dessa variabilidade, todos concordam que a postura dialógica entre os poderes é democraticamente mais saudável e constitucionalmente mais adequada, ao permitir o contínuo melhoramento do sentido constitucional.

O desenvolvimento prático destes diálogos institucionais, entretanto, está longe de corresponder às expectativas teóricas. No campo da reforma política, cremos que nenhum caso ilustra melhor esse estado de coisas do que a posição do Ministro Fux sobre o financiamento de campanha: seu voto atesta que pessoas jurídicas não são titulares de direitos políticos, portanto, não estariam autorizadas a participar do financiamento das disputas eleitorais. Deixando de lado por um momento a fragilidade lógica do argumento, ele impediria, de uma vez por todas, qualquer forma de doações empresariais. No entanto, anos depois, o Ministro “aberto ao diálogo” concede, em entrevistas jornalísticas, que o financiamento de empresas pode voltar sob outra roupagem.

Esses dados demonstram que, do ponto de vista constitucional, a conjuntura ou o regime político do país e a adoção de concepções doutrinárias de forma estratégica são fatores que podem explicar as mudanças de fase da Corte Suprema. A divergência de posturas interpretativas entre as três fases evidencia a ausência de respostas constitucionais seguras, ou no mínimo sua perecibilidade, sobre o destino das reformas propostas na segunda fase. A constatação anterior reforça a leitura de autores do Direito e da Ciência Política que viram nas decisões da segunda fase do Tribunal uma usurpação de sua competência interpretativa.

Ainda sobre a interpretação constitucional, a construção consequencialista e idealizada da segunda fase demonstra que o consenso judicial normativo formado não estava baseado em informações, pesquisas ou conhecimentos acurados sobre o funcionamento político e a governabilidade do país. Dessa forma, é possível concluir, também, que as travas e ônus políticos que refreiam os congressistas quando formulam reformas políticas não são aplicáveis aos Ministros do STF – eles não estão sujeitos à reeleição, por exemplo. Essa condição garante aos membros do Tribunal tranquilidade para expor suas pretensões normativas despreocupados com suas consequências

⁹⁹ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012. SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 06, n. 02, p. 119-161, dez. 2013

¹⁰⁰ BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont’alverne Barreto. Influência das terias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018.

indesejadas e imprevistas ou de escolher equivocadamente, desde o ponto de vista do instituto objeto de reforma, o alvo de suas inquietações empíricas.

Por outro lado, a composição fásica em vigência deixa claro para seus interlocutores que poderia agir se quisesse no sistema político, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de reformas urgentes que garantam governabilidade ao país e, mais importante, que facilitem a aprovação de reformas neoliberais (reformas trabalhistas, administrativa, previdenciária e tributária) e de políticas de austeridade fiscal. Dessa forma, o STF passa a flexibilizar a força de suas decisões constitucionais ao caracterizá-las como apenas um momento dentro de um permanente diálogo institucional. Nessa esteira, por meio de uma postura dialógica, os Ministros buscam justificar sua deferência às reformas políticas congressuais que afetam o sistema proporcional, ainda que não fossem sancionadas pelos argumentos constitucionais substantivos expostos em sua segunda fase.

O Congresso Nacional não permaneceu silente em face das reformas políticas judiciais da segunda fase, a demonstrar que não havia *consensos* empíricos e normativos compartilhados entre os atores políticos com poder de veto e o STF. Isso não significa, é preciso reconhecer, que não tenha havido tópicos judicialmente suscitados que passaram a ser pauta congressual, em respeito à interpretação constitucional da Suprema Corte. A redução dos custos das Câmaras veio por meio de Emenda Constitucional, mas as faixas populacionais foram revistas; a migração partidária com mandato continua possível, porém agora há uma janela que não afeta a composição da base congressual do governo; as coligações proporcionais não verticalizadas voltaram por um tempo e só desapareçam para dificultar a eleição de partidos nanicos e a cláusula de barreira, agora suavizada, ressurgiu para completar as reformas em prol da governabilidade. Ainda é muito cedo, no entanto, para saber como essas novas regras afetarão o comportamento dos agentes políticos e eleitores.

A postura do STF exibida na terceira fase – pautada em manifestações expressas do Ministros em favor de reformas políticas; na disposição ao “diálogo” para alteração de consensos e interpretações constitucionais anteriormente estabelecidos em acórdãos da Corte; bem como no autorreconhecimento, por parte dos Ministros, de que o tribunal funciona como agente político determinante para os rumos tomados pela política brasileira – é sintomática de algo mais grave, que extrapola o mero “mal-estar constitucional”¹⁰¹ e ataca os consensos estabelecidos no pacto de 1988¹⁰², indicando

¹⁰¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

¹⁰² Miguel e Biroli observam que, quando da constituição de 1988, alguns consensos foram estabelecidos, entre os quais dois se destacam: a) a única forma legítima de alcançar poder político seria por maioria de voto popular; e b) a busca por uma sociedade menos injusta. Entretanto, a crise política acirrada a partir de 2016 implicou a destruição de alguns destes consensos. MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Teoria política na crise da

que a “Constituição foi esfrangalhada”¹⁰³ ou, como na acepção de Marcos Nobre, que vivenciamos um colapso institucional¹⁰⁴.

4 CONCLUSÃO

O tema da reforma política tem sido uma constante no debate público, seja entre os editoriais de jornais, no âmbito acadêmico ou em discussões promovidas por organizações da sociedade civil¹⁰⁵. No plano do Supremo Tribunal Federal, a pauta da reforma política demorou a gerar resultados, uma vez que a postura inicial da Corte era tímida e deferente quanto às decisões políticas tomadas pelo Legislativo, o que pode ser observado nos julgamentos do RE nº 140.460-4 e da ADI nº 1.805-2 MC.

Algum tempo depois, com certo nível de estabilização da governabilidade na Nova República, o STF passou a decidir com maior autonomia sobre os assuntos essencialmente políticos levados à discussão no Tribunal. Nesta ocasião, a Corte emitiu decisões que impactaram diretamente os subsistemas políticos, embora com alguns erros quanto aos resultados políticos esperados e posterior ingerência das instâncias representativas, por meio da edição de leis e emendas constitucionais.

Mais recentemente, as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre temas relacionados ao sistema político-eleitoral levam à discussão em torno da reforma política no Brasil, assunto sobre o qual os ministros do STF se posicionam favoravelmente não apenas a uma reformulação estrutural, mas também quanto a um papel incisivo neste âmbito.

As decisões do Supremo nesta seara geram inevitáveis efeitos no sistema político, seja no sentido de provocar as instâncias representativas para que apresentem posicionamento contrário – as quais movimentam formas legislativas de fazer prevalecer a sua vontade – ou de impactar diretamente o procedimento eleitoral pelo qual tais representantes são eleitos. Tais fatores indicam que o STF, muito embora não seja constituído por representantes eleitos popularmente, tem funcionado como um agente de

democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 7-14.

¹⁰³ Nas palavras de Saad e Filho, “no âmbito político, a Constituição foi esfrangalhada. (...) O Judiciário enlouqueceu: invadiu os espaços do Executivo e do Legislativo e desmontou com desleixo tanto a economia quanto o sistema político, alegando a importância maior de uma ‘luta contra a corrupção’ que, ao fim, passada a fanfarras, gerou poucos ganhos duradouros. (...)”. SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 22.

¹⁰⁴ Para Nobre, o colapso institucional está relacionado a imprevisibilidade dos resultados provenientes das instituições, em razão da atuação de seus agentes em conformidade com as regras estabelecidas e esperadas – o que implica o funcionamento disfuncional da instituição: “(...) deixa de se pautar por sua própria história de procedimentos e de decisões e produz resultados casuísticos e arbitrários”. NOBRE, Marcos. **Ponto Final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. 1 ed. São Paulo: Todavia, 2020. p. 11.

¹⁰⁵ RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 28, p. 123-160, jan./abr. 2019.

reforma política no Brasil, mediante decisões proferidas no seio do Judiciário, mas que se apresentam atualmente de forma instável, à medida que alguns ministros colocam o Tribunal em uma posição dialógica, aberta a alteração de interpretações constitucionais a depender da conjuntura política e do diálogo estabelecido com os demais Poderes da República.

Se a Corte passou de uma fase na qual se negava a entrar, de qualquer forma, em assuntos políticos; para outra, em que influía nas regras do sistema político, atualmente ela não precisa mais esconder que se enxerga como ator político decisivo para os rumos do sistema político brasileiro. Portanto, a manutenção das regras das minirreformas de 2015/2017 foram declaradas constitucionais porque estão de acordo com a composição atual do STF sobre a necessidade de assegurar governabilidade ao país.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 180-183.

ARAÚJO, Eduardo Borges Espindola; XIMENES, Júlia Maurmann. Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no Supremo e o Supremo na disputa. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 2, p. 423-448, maio/ago. 2019.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 11-14.

BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Influência das terias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 232, p. 141-176, abr./jun. 2003.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. **The Limits of Electoral Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012.

BRÍGIDO, Carolina. Luiz Fux acusa o Congresso de tentar enfraquecer o Judiciário em reação à Lava-Jato. **O Globo**, Brasília, 28 de ago de 2017, Caderno de Política. Entrevista. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/luiz-fux-acusa-congresso-de-tentar-enfraquecer-judiciario-em-reacao-lava-jato-21754511>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

BULLA, Beatriz. É 'inaceitável' que o Congresso insista em financiamento empresarial após decisão do STF, diz Fux. **Estadão**. Brasília. 29 de set. de 2015. Caderno de Política. Entrevista. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fux-diz-que-e-inaceitavel-congresso-insistir-em-financiamento-empresarial-apos-decisao-do-stf,1771520>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Obiter dicta abusivos: esboço de uma tipologia dos pronunciamentos judiciais ilegítimos. **Rev. direito GV**, São Paulo, vol. 14, n. 2, p. 720-726, mai./ago. 2018.

CAMARGO, Margarida Lacombe; VIEIRA, José Ribas; SILVA, Diogo Bacha e. A vaquejada e o incipiente diálogo institucional: o difícil diálogo em meio a um constitucionalismo de conflito instaurado pela crise política. **Jota**. São Paulo, 23 de junho de 2017, Caderno Poder. Artigo. Disponível em: <https://jota.info/artigos/a-vaquejada-e-o-incipiente-dialogoinstitucional-23062017>. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. A Judicialização do Brasil sob abordagem institucional. **Cadernos Adenauer XVIII**, n. 4, p. 139-153, dez. 2017.

CASTRO, Monica Mata Machado. Cláusula de Barreira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 188-192.

CONSENTINO, Leandro. Sistema Eleitoral Brasileiro. In: Humberto Dantas. (Org.). **Série Cidadania e Política? Caderno 2: Política no Brasil**. vol 2. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2015. p. 35-56.

DANTAS, Humberto; OLIVEIRA, Vitor. Incerteza eleitoral e reforma: a pedra no caminho das elites políticas. **Cadernos Adenauer XVIII**, Rio de Janeiro, nº4, Reforma Política, p. 9-28, dez. 2017.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. 1. ed. Cambridge and London: Harvard University Press, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FLEISCHER, David. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma Teoria. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 142-147.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

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**, v. 47, n. 187, p. 109-124, jul./set. 2010.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, vol. 32, n. 96, p. 69-85, jul. 2013.

LEAL, Mônica Clarissa Henning; MORAES, Marial Valentina de. “Diálogo” entre Poderes no Brasil? Da inconstitucionalidade da regulação da vaquejada à vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro: uma análise crítica. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 63-81, jan./abr. 2018.

LIMONGI, Fernando. Reforma política: o longo debate. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, vol. 3, n. 4, p. 13-24, jan./jun. 2015.

MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MARCHETTI, Vitor. Reforma política e a Justiça Eleitoral. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, vol. 3, n. 4, p. 55-76, jan./jun. 2015.

MARCHETTI, Vitor. Reforma política sem políticos: quando decisões do TSE e do STF alteraram as regras eleitorais. In: WANG, Daniel Wei Liang. (Org.). **Constituição e política na democracia**. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 91-114.

MARENCO, André. Migração partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) **Reforma política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora da UFMG, 2006, p. 183-184.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1995

MATTOS, Enlinson; GARCEZ, Lucas. Desmembramento de municípios: impactos sobre as eleições legislativas municipais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 832-849, out./dez. 2017.

MAUÉS, Antonio. La titularidade de los Mandatos Parlamentarios en la nueva jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal. **Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos**, Espanha, n. 2, p. 16-19, jan./jun. 2008.

MELO, Carlos Ranulfo. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Vitória; VANNUCHI Paulo; KERCHE Fábio. (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2003. p. 321-343.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao Mar, nem tanto a Terra: Elementos para uma Análise do Sistema Partidário Brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira**: Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 267-302.

MELO, Carlos Ranulfo. Reforma Política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 45-62.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Teoria política na crise da democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 7-14.

MOTTA, Severino. Vamos discutir com o Congresso teto para doações de empresas, diz Toffoli. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 01 de nov. de 2014, Caderno de Poder. Entrevista. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1541677-vamos-discutir-com-congresso-teto-para-doacoes-de-empresas-diz-toffoli.shtml?cmpid=menupe>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

NICOLAU, Jairo M. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012. p. 59-60.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOBRE, Marcos. **Ponto Final**: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça, profissionalismo e política**: o STF e o controle da constitucionalidade. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

RECONDO, Felipe. Não devolve: Gilmar Mendes diz que Congresso deve definir financiamento de campanha. **Jota**. São Paulo, 18 de março de 2015, Caderno Poder. Artigo. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/nao-devolve-gilmar-mendes-diz-que-congresso-deve-definir-financiamento-de-campanha-17032015>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

RENNO, Lucio Remuzat. Reforma Política: Consensos necessários e improváveis. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira**: Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 423-452.

RIBEIRAL, Tatiana. Cláusula de barreira: Reflexões da História Recente no Brasil. **Cadernos Adenauer XVIII**, Rio de Janeiro, nº4, Reforma Política, p. 69-80, dez. 2017.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 28, p. 123-160, jan./abr. 2019.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; ARHEGAS, João Víctor. El Poder Judicial como protagonista en la definición de las reglas de la competición electoral en Brasil. **Cuestiones Constitucionales**, México, n. 39, p. 107-130, jul./dez. 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; ARHEGAS, João Victor. Fux e a inconstitucionalidade flutuante: o financiamento de campanhas políticas. São Paulo, **Carta Capital**. São Paulo, 25 de agosto de 2017. Caderno Justificando. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/25/fux-e-inconstitucionalidade-flutuante-questao-do-financiamento-de-campanhas-politicas/>. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

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

SILVA, Edvaldo Fernandes da. A reforma política do Supremo Tribunal Federal. In: SILVA, Rafael Silveira e; MENEQUIN, Fernando Boarato; PEREIRA, Gabrielle Tatith. (Org.). **Regaste da reforma política: Diversidade e pluralismo no Legislativo**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015b, p. 282.

SILVA, Mariana Ferreira Cardoso da. O papel contramajoritário do STF: a mudança recente em matéria de Direito Eleitoral In: VOJVODIC, Adriana; PINTO, Henrique Motta; GORZONI, Paula; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). **Jurisdição Constitucional no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2012. p.578-593.

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**. São Paulo, 2019, 141f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo São Paulo.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de autocontenção judicial. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 06, n. 02, p. 119-161, dez. 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**, São Paulo, vol. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

SUNSTEIN, Cass. **One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court**. 1. ed. Harvard: Harvard University Press, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.