

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais



Dissertação

**Motivações e significados políticos da Candidatura Nata
conforme os poderes Legislativo e Judiciário federais**

Juliane Sant'Ana Bento

Pelotas, 2012

JULIANE SANT'ANA BENTO

Motivações e significados políticos da Candidatura Nata
conforme os poderes Legislativo e Judiciário federais

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais do
Instituto de Sociologia e Política da
Universidade Federal de Pelotas, como
requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2012

Banca Examinadora:

Alvaro Augusto de Borba Barreto (Orientador)

Hemerson Luiz Pase

Naiara Dal Molin

Rosângela Marione Schulz

Agradecimentos

Este trabalho não teria sido possível sem a contribuição de muitas pessoas. Agradeço ao Prof. Anderson Lobato, por motivar e incentivar minha pesquisa acadêmica. Ao Prof. Alexandre Gastal, por me proporcionar aprender que a prática jurídica compensa quando bem fundamentada e bem orientada. Agradeço, especialmente, ao Prof. Luiz Carlos Lucas, que no curso de Teoria do Estado, Política e Direito, ainda na Faculdade de Direito, foi responsável por promover meu irrevogável encontro com as Ciências Sociais. A eles, que representam aqui todos os meus professores, de graduação e de mestrado, agradeço pela generosidade do ensino, e por propiciarem que eu sofisticasse meu entendimento do mundo.

Maior contribuição esta dissertação não recebeu, no entanto, do que a dada pelo Prof. Alvaro Barreto. Titular de todas as virtudes que caracterizam um excelente orientador, devem-se a ele todos os acertos que este trabalho logrou produzir. Aprendi muito com sua preocupação metodológica, rigor investigativo e agudez analítica nesse período de pesquisa e redação, tanto menores do que suas qualidades pessoais. Receio não ter meios para agradecer o suficiente pela paciência para resolver minhas confusões na construção do raciocínio científico.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento deste projeto.

Agradeço aos colegas do Mestrado em Ciências Sociais, companheiros de trajetória, que compartilharam muitas das alegrias e dividiram as penas desse processo. E ao Tiago, que muito mais do que saber lidar com todas as ferramentas das plataformas virtuais necessárias à esta dissertação, sabe tudo de nós dois.

A todos os amigos e familiares que entenderam minhas ausências, e principalmente aos que nunca entenderam, queridos, pois fizeram-me frequentemente renovar a crença na importância do tempo dedicado a este trabalho.

Muito obrigada à minha mãe, Maria Tereza, que entendendo ou não, foi quem mais participou das minhas presenças-ausentes, das inversões de horários e de humores. Minha eterna gratidão por tudo que ela representa e me possibilita, e principalmente pela constância do apoio.

Agradeço, ainda, na figura dos seus pais, ao meu afilhado Henrique, que há de nascer na semana da defesa deste trabalho, por renovar as felicidades na família e as expectativas de aprimoramento no nosso mundo.

Esta dissertação é dedicada ao meu pai, meu primeiro interlocutor político, a quem a vida não deixou testemunhar o encerramento desta minha etapa, além de tudo, por sempre ter sido minha principal referência de profissionalismo, ética e sensibilidade.

A Julio Cesar Bento,
in memoriam.

“Para o melhor ou o pior, a judicialização da política deve ser ou deve se tornar uma das mais significativas tendências de governo do final do século XX e começo do século XXI. Por isso, merece cuidadosas descrição, análise e avaliação.”
(TATE; VALLINDER, 1995, p.5. Tradução livre.)

Resumo

BENTO, Juliane Sant'Ana. **Motivações e significados políticos da Candidatura Nata conforme os poderes Legislativo e Judiciário federais.** 2012. 152f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas.

A candidatura nata, direito do parlamentar de oferecer candidatura ao pleito subsequente independente da aprovação de seu partido, é instituto recorrente na história política do país, apesar de ter sido objeto de inúmeras alterações. Através da observação dos julgamentos sobre a matéria no Tribunal Superior Eleitoral e no Supremo Tribunal Federal, bem como a partir dos Diários do Congresso Nacional entre 1974 e 2010, observar-se-á a trajetória da candidatura nata na legislação brasileira, o significado que recebeu nos pronunciamentos dos congressistas, a fundamentação nos processos judiciais em que é discutida, além de constatar as matérias com as quais está corriqueiramente conectada. Estes dados possibilitarão demonstrar como o instituto é exemplar das intervenções que os tribunais superiores têm protagonizado nos últimos anos sobre a definição de normas eleitorais no Brasil.

Palavras-chave: Candidatura Nata. Eleições. STF. Judicialização da Política.

Abstract

BENTO, Juliane Sant'Ana. **Motivações e significados políticos da Candidatura Nata conforme os poderes Legislativo e Judiciário federais.** 2012. 152f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas.

Birthright candidate is an institute that provides the right of application to parliamentary election regardless of subsequent approval of his party. It is a constant institution in the political history of Brazil, despite having been subjected to numerous changes. Through observation of the rulings on the matter in the Superior Electoral Court and the Supreme Court, as well as from the Journals of Congress between 1974 and 2010, will observe the trajectory of the birthright candidate institute in the Brazilian legislation, the meaning given in pronouncements of the congress, the grounds on which is discussed, and see the materials with which it is routinely connected. These data demonstrate how the institute is exemplary of the interventions that the higher courts have played in recent years about the definition of electoral rules in Brazil.

Keywords: Birthright Candidate. Elections. STF. Judicializing politics.

Lista de Figuras

Quadro 1	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1974	27
Quadro 2	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1978	29
Quadro 3	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1982	31
Quadro 4	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1986	33
Quadro 5	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1988	35
Quadro 6	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa às eleições de 1990 e de 1992	36
Quadro 7	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa às eleições de 1994 e de 1996	38
Quadro 8	Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa às eleições de 1998 a 2000	41
Quadro 9	Decisões do TSE referentes à candidatura nata após ter sido considerada inconstitucional	47
Gráfico 1	Ocorrências da Candidatura Nata no Brasil segundo os critérios de elegibilidade deste trabalho.....	128

Lista de Tabelas

Tabela 1	Deputados federais que concorreram à reeleição, no período de 1990 a 2006	49
-----------------	--	-----------

Lista de Abreviaturas e Siglas

Ac.	Acórdão
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI	Agravo de Instrumento
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ARESPE	Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral
Art.	Artigo
BEL	Boletim Eleitoral
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
DEM	Democratas
Diap	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DJ	Diário de Justiça
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
LC	Lei Complementar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MI	Mandado de Injunção
MS	Mandado de Segurança
P.	Página
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RESPE	Recurso Especial Eleitoral
RJTSE	Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral
RO	Recurso Ordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
V.	Volume

Sumário

Introdução	14
1 A Candidatura Nata na Legislação Eleitoral Brasileira	23
1.1 A Candidatura Nata no Período 1974-1988	24
1.2 A Candidatura Nata na vigência da Constituição Federal de 1988	36
1.3 Suspensão de efeitos da Candidatura Nata	44
1.4 As tentativas de retorno da Candidatura Nata	49
2 As interpretações sobre a Candidatura Nata	55
2.1 As razões para o surgimento da Candidatura Nata	56
2.2 A Candidatura Nata e os Partidos Políticos	73
3 O Poder Judicial na definição de regras eleitorais	86
3.1 Separação de Poderes do Estado	87
3.1.1 Reserva de Competências	88
3.1.2 Interinstitucionalidades	92
3.2 Judicialização da Política	97
3.2.1 A Judicialização por Mandado De Injunção	105
3.2.2 A Judicialização da Competição Político-Eleitoral	109
3.3 O Modelo Estratégico de Comportamento Judicial	114
3.4 A Judicialização da Candidatura Nata	121
4 Considerações Finais	125
5 Referências Bibliográficas	131
Apêndice 1 Projetos de Lei arquivados que pretendiam instituir ou regulamentar a Candidatura Nata no Congresso Nacional	151

Introdução

A dissertação que segue versa sobre o processo de judicialização da política em curso no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, entendido como o comportamento de expansão de competências do Poder Judiciário sobre matérias antes alheias a sua esfera de atuação, por serem exclusivas dos demais poderes. O presente trabalho abordará os conceitos de judicialização da política, ativismo judicial ou mesmo “tribunalização das eleições” como essencialmente sinônimos, de modo a pretender evitar considerações valorativas sobre a adequação ou inadequação do fenômeno e tratá-lo, efetivamente, como a ampliação de atribuições dos tribunais.

Para tanto, observar-se-á o caso da candidatura nata, que deve ser entendida como o direito de o parlamentar detentor de mandato oferecer candidatura ao pleito subsequente, independentemente da aprovação do partido a que se filia (PORTO, 2000). Adenda-se que o parlamentar tem o direito de oferecer candidatura para o mesmo cargo, ou seja, de pleitear a reeleição, e não o de buscar qualquer cargo eletivo que deseje.

Esclarece-se que a candidatura nata a que se faz referência é aquela formalizada em lei e, portanto, extensiva a todo e qualquer parlamentar. Logo, tal como entendida nesse trabalho ela não indica norma adotada por um determinado partido em seus estatutos próprios, pois essa determinação corresponde a uma decisão tomada autonomamente pela legenda¹. Nesse sentido, ainda que todos os partidos que disputem uma determinada eleição adotem privadamente uma medida dessa natureza – o que faria da candidatura nata uma norma corrente –, ela não

¹ Como será explicitado na sequência do trabalho, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) é um exemplo de instituição que adotou essa medida em seus estatutos para a eleição legislativa de 1966.

corresponde integralmente àquela a que a pesquisa aborda, pois ela é uma norma geral, extensiva compulsoriamente a todos os envolvidos, ou seja, que não depende da vontade particular dos partidos.

Igualmente, a concepção de candidatura nata adotada pelo trabalho não indica um processo informal em que alguém se imagina ou é reconhecido pelos seus pares como o mais indicado a disputar um determinado cargo eletivo, de tal forma que é tido como “candidato nato” e, nessa condição, formalizado como tal. Demonstrações dessa situação são os seguintes excertos: “falava em nome de Antonio Carlos, então governador de Minas e que se julgava ‘candidato nato’ à sucessão de Washington [Luiz, Presidente da República]” (FRISCHAUER, 1944, p.232) e “no momento o senador [Alvaro Dias] presidia a CPI do futebol e estava nos primeiros quatro anos como senador não tendo a necessidade de fazer campanha para o senado, porém era um candidato nato ao governo do Paraná, eleição perdida em 1994” (SOUZA, 2009, p.6).

Na mesma medida, também não indica a prática adotada por um partido específico em uma determinada eleição, a partir de uma decisão interna, embora não determinada em nenhuma de suas regras próprias. A Aliança Renovadora Nacional (Arena), por exemplo, estabeleceu que, nas eleições de 1966, todos os parlamentares que quisessem seriam indicados candidatos à reeleição. Aliás, a prática política de garantir a busca de reeleição para os detentores de mandato – ainda que inexista regra formal geral ou interna do partido – é bastante comum. Ranney (1981) afirma que, dentre os atributos mais valorizados em um aspirante a uma candidatura estão, em primeiro lugar, aqueles que buscam a reeleição, pois é quase natural e inquestionável a inclusão deles nas listas partidárias, em função de já serem conhecidos dos eleitores, possuírem experiência na atividade política e mais facilidade para arrecadar fundos de financiamento para a campanha.

Nesses esclarecimentos iniciais ainda é preciso fazer referência à observação de Costa (2000), segundo a qual a denominação “candidatura nata” não é a mais precisa segundo a boa técnica legislativa, pois o que a lei garante é o direito à indicação como candidato pelo partido político, e não o registro de candidato, visto que para tal é preciso preencher as condições de elegibilidade. Logo, o que a lei

preserva é o seu direito [do parlamentar] de indicação pelo partido político ao qual é filiado, e apenas isso. Se for inelegível, por decisão judicial irrecurável, não será registrado, sendo impedido de participar da campanha eleitoral como candidato. Outrossim, se não preencher as condições outras de elegibilidade, também verá o seu pedido de registro indeferido (COSTA, 2000, p. 416).

A candidatura nata teve larga ocorrência na história política recente do Brasil e foi objeto de alterações significativas em seu desenho ao longo do tempo. Foi primeiramente admitida no ordenamento brasileiro por meio da Lei 6.055 de 1974. Passou por uma restrição significativa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1994, que praticamente desconfigurou sua natureza. Finalmente, em 2002, foi temporariamente suspensa por aquele tribunal – condição em que se encontra até o momento –, o que não exige que se perceba sua reaparição nos mais recentes projetos de reforma política.

Considerando que a candidatura nata vem sendo regulamentada e interpretada de modo diferente na legislação eleitoral brasileira, seja de parte do Congresso Nacional, seja de parte dos tribunais superiores (TSE e STF), a ponto de ser considerada uma norma tanto constitucional quanto inconstitucional, pretende-se entender com este estudo quais os significados político-institucionais e as motivações para tais variações.

A partir desta pergunta inicial, este trabalho objetiva analisar os significados político-institucionais e as motivações para as variações que têm ocorrido na regulamentação legislativa e na interpretação judicial acerca da candidatura nata desde os anos 1970 até os dias de hoje. Para tanto, busca identificar as propostas legislativas que tratam sobre o direito do parlamentar de oferecer candidatura ao pleito subsequente independentemente da aprovação do partido. Além disso, estuda as interpretações que os tribunais superiores deram ao instituto da candidatura nata e observa o modo como modificou-se e as suas conexões com pontos da pauta atual da reforma política, que tangenciam suas características e apontam para seu ressurgimento na legislação nacional, ponderando, desse modo, como articula tanto interesses do Legislativo quanto do Judiciário.

Entende-se que, desse modo, o recorte longitudinal proporcionado pelo estudo de caso apresentado permite dar nova contribuição para o estudo da expansão de atividades dos tribunais no Brasil, agora considerado a partir da trajetória que traçaram no tempo.

Neste trabalho, pretende-se dialogar com a teoria política que discute as relações interinstitucionais entre os poderes do Estado, objetivamente, do modo como Legislativo e Judiciário articulam-se ou opõem-se na construção normativa nacional. O instituto da candidatura nata apresenta-se aqui com a peculiaridade própria dos objetos não observados: tanto por ser cientificamente inédito, quanto por ser prerrogativa do sistema eleitoral brasileiro, impõem-se uma reflexão sobre seus supostos e suas consequências.

A candidatura nata, além disso, apresenta-se como instrumento hábil para dimensionar a resposta do Legislativo nacional às decisões judiciais ao longo das últimas cinco décadas. É nessa perspectiva que esta pesquisa pretende se desenvolver: observar um objeto recorrente na legislação nacional permite considerar a atuação dos tribunais conectada à realidade institucional, e não como alguns estudos que visam dar conta de apresentar empiricamente a judicialização da política, tomando-a como a resposta definitiva dos tribunais a uma ação política do Executivo.

Sempre mereceu atenção da Ciência Política nacional e estrangeira o estudo das questões referentes às relações entre os poderes Executivo e Legislativo no arranjo institucional brasileiro. Esta pesquisa, porém, filia-se à proposta de trabalhos recentes sobre análise do poder Judiciário, não mais em perspectiva normativa, mas considerando-o como mais um poder do Estado brasileiro dotado de instrumentos institucionais para participar da vida política do país. A partir deste trabalho pretende-se dialogar com a teoria política que discute as relações interinstitucionais entre os poderes do Estado, objetivamente, do modo como Legislativo e Judiciário articulam-se ou opõem-se na construção do sistema eleitoral nacional.

Nesse sentido, a experiência e a variação em torno do tema mostram que não há uma interpretação unânime relativa aos significados políticos da candidatura nata, que ora é vista como uma importante salvaguarda aos direitos e à ação dos parlamentares frente aos seus partidos, ora é vista como um privilégio improcedente para os detentores de mandato parlamentar eletivo e que enfraquece ou limita a ação dos partidos.

Reflexão importante a ser feita é a que concerne às efetivas consequências da suspensão da candidatura nata para o sistema eleitoral. Como se pode constatar da leitura do capítulo 1, não há dados agregados, sistematizados e confiáveis a

respeito da quantidade de deputados que conseguiram concorrer à reeleição somente por meio da candidatura nata ou daqueles que, após 2002, deixaram de ser inscritos pelos partidos porque não havia mais o recurso da candidatura nata. A falta dessas informações, ou melhor, a completa inviabilidade de tabulá-las, decorre da própria natureza do instituto, que tanto podia ser manejado pelo seu beneficiário na esfera estrita do partido político, por ocasião de alguma convenção partidária em que fosse preterido, ou ainda reclamado perante um juiz eleitoral de primeira instância, de qualquer cidade brasileira, somente subindo ao segundo grau de julgamento – para algum dos 27 TREs do país –, quando, e se porventura, alguma das partes não se conformasse com o tratamento do litígio.

Por isso, padeceria de um inevitável enviesamento qualquer especulação sobre o efeito que essa decisão do STF causou, principalmente a tentativa de reconhecimento de que os indícios dos níveis de recandidatura apontam para um impacto residual da medida. O presente caso parece tratar precisamente do que Silverman (2009, p.51) critica como suposições de que a pesquisa das ciências sociais só pode ser válida se baseada em definições operacionais de variáveis, dados experimentais, estatísticas oficiais ou a amostragem aleatória de populações, e de que os dados quantificados são os únicos fatos sociais válidos ou generalizáveis. A validade e autenticidade desta pesquisa consistem em considerar todo o espectro temporal da candidatura nata na lei brasileira, além de todas as intervenções judicializadas nos tribunais superiores sobre o tema.

Este trabalho propõe-se a entender, assim, de que modo as mudanças apontadas ocorreram – para o que pretende descrever a história do instituto no Brasil –, com o intuito de encontrar todos os possíveis significados político-institucionais e as razões para tais variações.

A hipótese deste trabalho para explicar tamanha variação no instituto é a de que seu significado foi objeto de sucessivas alterações para proteger os parlamentares contra arbitrariedades de seus próprios partidos, até que o contexto institucional fez com que os tribunais o considerassem inconstitucional. Trabalha, por isso, a partir das teorias sobre o ativismo judicial, concordando com a constatação da literatura de que o modelo da judicialização da política não resolve o problema de compreender o comportamento dos tribunais frente às ações políticas. Adota, ao final de sua terceira parte, o modelo estratégico para refletir sobre seu

objeto. Quanto à teoria substantiva, pretende partir das considerações de cientistas políticos e juristas sobre o instituto da candidatura nata.

Os dados primários que fundamentam as análises são provenientes dos sistemas de publicação dos processos legislativos e judiciais, disponibilizados nos portais virtuais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do TSE e do STF, bem como de informações da imprensa, principalmente, a Folha de São Paulo – e seu “Acervo Folha” –, e as assessorias de imprensa oficiais dos órgãos estudados, especialmente a Agência Câmara. Por meio dos instrumentos citados, observou-se a trajetória da candidatura nata na legislação brasileira, o significado que representou nos discursos dos parlamentares, bem como a fundamentação de argumentos nos processos judiciais em que é discutida.

A dissertação também buscou informações acerca do tema em fontes secundárias, especialmente produções acadêmicas (livros, artigos, teses e dissertações) do campo do direito, da história e da ciência política. Porém, esses textos foram acessados principalmente pelos aportes interpretativos que agregariam ao trabalho. Nesse caso, é importante destacar que a procura nas fontes bibliográficas se defrontou muitas vezes com a ausência de qualquer referência. Um exemplo é o trabalho de Lucia Grinberg (2009) sobre a trajetória da Arena, no qual a medida jamais é citada – com exceção da adoção informal pelo partido do governo em 1966 –, apesar de ter sido introduzida durante a ditadura militar e estar relacionada às ambiguidades do relacionamento entre aquele partido e o regime. Outro é o “Dicionário Parlamentar e Político”, de Said Farhat (1996), que não dedicou verbete ao instituto e sequer o citou no verbete “candidato”.

Quando as referências foram encontradas, grande parte delas não se mostrou de muita utilidade para o trabalho. Várias porque continham equívocos ou imprecisões de informação, como indicar que a medida foi introduzida nos anos 1980 ou supor que ela tenha constado sempre da mesma forma na legislação. Três exemplos: Walter Costa Porto (2000, p.92) afirma, no verbete “candidato nato” do “Dicionário do Voto”, que “a possibilidade foi criada pela Lei 7.008 de 1982”, quando ela surgiu em 1974; Giusti Tavares (1999) acompanha essa interpretação ao afirmar que o preceito é recorrente no Brasil desde 1982²; Olavo Brasil de Lima Júnior

² Os dois autores podem querer se referir ao fato de que, nas eleições de 1982, todos os membros dos legislativos passaram a ser candidatos natos, já que citam senadores, deputados e vereadores, e, anteriormente (pleitos de 1974 e 1978), apenas deputados tinham essa prerrogativa. No entanto, o

(1993, p.19), por sua vez, afirma que esse privilégio – pois é assim que ele concebe a candidatura nata –, foi preservado na eleição 1986 por meio da Lei 7.493. Tal norma, como será detalhado no capítulo 1, era omissa quanto ao instituto, o que exigiu a manifestação do TSE sobre a situação.

Outras tantas, embora tragam informações corretas, não passam de citações rápidas, realizadas em meio à discussão sobre outros aspectos da política ou do direito eleitoral brasileiro – o verdadeiro foco desses estudos –, sendo que quase todas têm um cunho descritivo, como se verifica pelo exemplo a seguir:

Finalmente, registre-se que o fenômeno da ‘candidatura nata’, que assegurava aos detentores de mandatos de deputado federal, estadual, distrital e vereador, vaga para disputar as eleições seguintes, restabelecida pela Lei nº 9.504/97 (LGE), foi suspenso pelo STF em 24/04/2002 através Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530-9, da PGR. O que significa que todo e qualquer cidadão que pretenda candidatar-se às eleições de cada outubro, deverá submeter seu nome à Convenção para ser indicado, dentro daquele número máximo permitido (MEYER, 2009, p.12).

Desse modo, a busca por análises sobre a candidatura nata em produções acadêmicas se defrontou ou com a ausência – é como se ela não existisse, não fosse relevante o suficiente para merecer qualquer observação – ou, quando tais referências foram encontradas, tratavam-se de “mais do mesmo”, ou seja, a repetição de elementos anteriormente apresentados ou já sobejamente conhecidos.

Para que se tenha uma ideia, foi localizado apenas um estudo que tratou especificamente desse assunto, o artigo de autoria do ex-ministro do TSE, José Guilherme Villela (2003), cujo título já indica o teor da avaliação a que ele se propõe realizar: “candidatura nata: violação do princípio constitucional da autonomia partidária”. Defende, de modo enfático, que o princípio da independência interna de regulamentação dos partidos não pode ser apropriadamente respeitado enquanto vige a regra da candidatura nata. Apesar de merecer registro por ser um dos únicos trabalhos acadêmicos – ainda que da área do Direito –, a dedicar-se à candidatura nata, trata-se de um mero reporte jurídico sobre os fundamentos constitucionais que são ofendidos pelo instituto, bem como de um breve relato sobre as divergências no tema entre as cortes eleitorais no Brasil, os modos como foi disciplinado no período autoritário e como o TSE o entendeu válido para as eleições de 1998.

modo como redigem o texto não permite ao leitor ter este entendimento e induz à interpretação de que a medida foi criada em 1982.

Por meio do trabalho pioneiro de Mainwaring (1991), a candidatura nata surge na literatura política como importante característica do sistema eleitoral brasileiro, apesar de não promover um estudo específico, já que todos os comentários sobre o tema estão contidos em investigações mais amplas. A ideia do autor é de que se trata de mais um elemento a referendar a tese da acentuada autonomia dos políticos com relação a seus partidos e da falta de controle partidário sobre as candidaturas. Essa interpretação se tornou dominante, tendo sido aceita e reproduzida por uma diversidade de autores nacionais e estrangeiros.

A Ciência Política brasileira, por meio do trabalho de Figueiredo e Limongi (2002), propõe uma revisão da tese do voto pessoal como consequência da adoção do voto proporcional com lista aberta. Citam os autores a “*interpretação canônica*” que atribui o enfraquecimento dos partidos à lista aberta, pois subtrairia das lideranças a oportunidade de punir o comportamento individualista e antipartidário dos políticos.

Em meio a tal debate, Figueiredo e Limongi (2002, p. 307) fazem referências à candidatura nata, afinal, ela é um elemento que contribuiria para a fragilidade institucional dos partidos. Eles constatam que a candidatura nata é o único critério utilizado por Carey e Shugart (1995) para atribuir à legislação brasileira o *score* mais alto no item falta de controle partidário sobre candidaturas contendo incentivos para o voto pessoal. Dizem, ao passo disso, que a lista é fixada em convenção partidária, logo, os candidatos são definidos em competição intrapartidária de etapa pré-eleitoral. Embora suspensa desde 2002 no Brasil, a candidatura nata é prova, para os autores, de que há competição real entre os pretendentes a figurar na lista.

Apesar do avanço em relação ao cenário descrito anteriormente, pois tal discussão incluiu a candidatura nata em modelos explicativos sobre o sistema político brasileiro, essa interpretação não dedicou especial atenção ao tema e não se preocupou em verificar se ele apresentava elementos e trajetórias próprios, irreduzíveis às causalidades apontadas, ou se tinha peculiaridades a serem exploradas. Por isso, o recado que a bibliografia passava continuava a ser a desimportância do tema, cuja especificidade já havia sido apreendida e, portanto, não restava efetivamente muito mais a dizer, a não ser não falar nada ou repetir o que era sabido. A candidatura nata permanecia, por conseguinte, como um assunto negligenciado e pouco explorado.

Desse modo, apesar de razoavelmente citado, o instituto da candidatura nata contém em si certo ineditismo no desenvolvimento da Ciência Política institucional nacional. Em que pese não tenha tido o apreço merecido pela literatura, o que só estimula a empreitada, ratifica sua necessidade e ressalva os benefícios que seu estudo pode produzir, a candidatura nata apresenta-se como instrumento hábil para dimensionar a resposta do Legislativo às decisões judiciais ao longo das décadas de 1960 e 1970 até os dias de hoje.

Este trabalho está estruturado em três seções. Primeiramente, trata de fornecer um panorama das ocorrências legais e judiciais que versaram sobre a candidatura nata desde seu surgimento até os dias de hoje. Tem, por isso, um caráter eminentemente descritivo do instituto. Apresentadas as ocasiões em que a candidatura nata foi objeto da pauta legislativa ou judiciária, procederá o capítulo dois a interpretar tais aparições. Basicamente, ele a discute em dois momentos: as interpretações sobre a origem da candidatura nata e seu significado no sistema político brasileiro. O capítulo três, por fim, aborda considerações sobre o uso político dos tribunais e o modo como o Judiciário tem expandido sua esfera de atuação sobre temas políticos, inclusive sobre regras do sistema eleitoral. Notas metodológicas permearão todo o texto, principalmente no início dos capítulos, para indicar os critérios de seleção, coleta e análise dos dados apresentados.

1 A Candidatura Nata na legislação eleitoral brasileira

Este capítulo se propõe a apresentar a trajetória da candidatura nata na legislação brasileira, a fundamentação de argumentos nos processos judiciais em que vem sendo discutida e as matérias eleitorais com as quais está mais corriqueiramente conectada, além do modo como foi analisada em alguns discursos de parlamentares, proferidos quando da discussão acerca dessa legislação. Busca, assim, descrever a história da candidatura nata na legislação eleitoral brasileira e demonstrar que ela tem larga ocorrência na história política recente do Brasil.

De fundamental importância para a realização deste capítulo foi o acesso aos dados oficiais sobre o tema, proporcionalmente fartos e negligenciados. Aqueles que fundamentam a pesquisa são provenientes dos sistemas de publicação dos processos legislativos e judiciais, disponibilizados nos portais virtuais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Superior Tribunal Federal (STF). Especial atenção foi dada às Resoluções que o TSE emitiu para disciplinar a aplicação das leis eleitorais para cada pleito. Atentou-se especificamente àquelas em que a consulta versava sobre a implementação do direito da candidatura nata ou de questionamentos sobre a extensão de seu significado.

O sistema de pesquisa nas bases públicas de jurisprudência e legislação deu-se a partir dos indexadores: “candidatura nata”, “candidato nato”, “ativismo judicial”, “judicialização da política”, “tribunalização das eleições”, dentre outros de menor significância. Outras informações contextuais trazidas pela imprensa foram utilizadas, nomeadamente aquelas veiculadas pelo jornal “Folha de São Paulo”, principal fonte de subsídio jornalístico desse estudo em virtude da facilidade de acesso ao seu “Acervo Folha”, além das assessorias de imprensa oficiais dos

órgãos estudados, especialmente a Agência Câmara (responsável pelo Jornal da Câmara, pela Rádio Câmara e pela Voz do Brasil).

1.1 A Candidatura Nata no período 1974-1988

Antes da aprovação de um texto legal que tratasse da candidatura nata, o primeiro Estatuto do MDB, aquele apresentado à Justiça Eleitoral, quando o partido solicitou registro, traz esse instituto. No artigo 40, é afirmado que

na composição das listas de candidatos às eleições diretas a serem realizadas em 1966, para senador, deputado federal, deputado estadual e vereador, os atuais titulares, filiados ao MDB, serão obrigatoriamente indicados para disputar a reeleição (MDB. Estatuto, art. 40).¹

A ressalvar que a medida se refere apenas às eleições de 1966 e foi definida em meio às incertezas e hesitações que permeavam a formação das novas instituições, as quais incluíam, até mesmo, não saber se elas seriam permanentes ou provisórias, afinal, o artigo 1º do Ato Complementar 4 fala em “organizações que terão [...] atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem”.

Deve-se destacar que, pelas mesmas razões, informalmente a Arena adotou a candidatura nata nas eleições de 1966. Embora a medida não constasse no Estatuto, o secretário-geral do partido, o deputado federal Rondon Pacheco, expediu uma resolução considerando “como candidatos automáticos a cargos eletivos os atuais deputados federais que estejam devidamente inscritos na Mesa da Câmara como pertencentes à bancada da Arena”, o que foi endossado pelo presidente da sigla, o senador Daniel Krieger (GRINBERG, 2009, p.76).

¹ Na complementação deste artigo, foram estabelecidas as exceções à regra, que são aqueles que: a) não se disponham a concorrer; b) não hajam comparecido a, pelo menos, 60% das sessões ordinárias da casa legislativa a que pertençam, descontado o período de licenciamento da função parlamentar; c) tenham praticado qualquer dos atos enumerados nas alíneas a, b, c, d e e do art. 41. Os atos em questão, são: a) infração de dispositivo programático ou estatutário ou desrespeito à orientação político-parlamentar fixada pelo órgão competente da organização; b) desobediência às deliberações regularmente tomadas em questões consideradas fundamentais, inclusive pela bancada a que pertence o congressista, o deputado estadual ou o vereador; c) atentado contra o livre direito do voto, à lisura e à normalidade das eleições; d) improbidade no exercício do mandato parlamentar, bem assim de órgão partidário ou de cargo administrativo; e) atividade política contrária ao regime democrático ou aos interesses da organização (MDB. Estatuto, art. 40 e 41).

A pesquisa localizou uma primeira referência jurisdicional ao tema em tribunais superiores no Brasil, de novembro de 1966, a qual está vinculada à norma constante no Estatuto do MDB². Na ementa do julgamento do TSE ao Agravo de Instrumento (AI) 2.967, pode-se ler que

nega-se provimento, quando a decisão recorrida, atendendo a reclamação de candidatos excluídos da lista submetida a registro, mandou incluí-los em obediência a critério normativo estabelecido pelo partidário. Não há ofensa à lei nessa decisão, senão mera aplicação de disposição regimental de órgão partidário local (BRASIL. TSE. Agravo de Instrumento 2.967. Ementa).

O conteúdo do litígio versava sobre uma solicitação feita ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do então estado da Guanabara³ pelos candidatos Raphael Carneiro da Rocha, Claudionor Machado, Carlos Sampaio e Jair Martins. Todos pretendiam ser registrados como candidatos a deputados estaduais pelo MDB, pretensão esta apenas concretizada por intermédio de decisão do juiz eleitoral de primeira instância, que mandara incluir os candidatos na lista resultante da reunião da Comissão Diretora, de 3 de setembro de 1966. Tendo o partido perdido, no TRE, o recurso que visava reformar a decisão, buscou no TSE guarida para sua aspiração.

Segundo o relatório do ministro Décio Miranda no julgamento do AI 2.967, a reunião da Comissão Diretiva “se destinava a indicar os candidatos ditos prioritários, isto é, os suplentes que tivessem exercido o mandato, os membros da Comissão Diretora e os que, nas últimas eleições, tiveram mais que 3.000 votos” (BRASIL. TSE. Agravo de Instrumento 2.967, p.1). Ressalva o relator que o TRE atendeu à solicitação dos candidatos contra a omissão de seus nomes na lista por enquadrarem-se eles na primeira condição, de suplentes com exercício de mandato. O fato de cumprirem os critérios estabelecidos pela Comissão Diretiva era razão que impedia, para o relator, terem sido preteridos na reunião do próprio órgão.

² Os processos mais antigos julgados no TSE têm cópia disponibilizada mediante solicitação à Seção de Documentos Eletrônicos/COPEA/SGI do tribunal, através do endereço eletrônico exped@tse.gov.br ou do telefone (61) 3316-3523. O arquivo com a íntegra do julgamento foi obtido do serviço citado em 25 abr. 2011.

³ Criado em 1960, depois que a cidade do Rio de Janeiro deixou de ser a capital federal, o estado da Guanabara foi incorporado, pelo governo Geisel, ao estado do Rio de Janeiro a partir de 15 de março de 1975.

Desse modo, a disposição regimental do órgão partidário local que motivou a insurgência da agremiação partidária previa, justamente, o “direito à figuração nata na relação de candidatos resultante da convencional” (BRASIL. TSE. Agravo de Instrumento 2.967, p.3), assegurado no artigo 25 do Regimento Interno do Gabinete Executivo do MDB da Guanabara. O voto do relator no julgamento do AI 2.967, ainda, tratou de ressaltar que o partido não sustentava a invalidade ou a ilegalidade do critério adotado – que beneficiava tanto os candidatos impedidos de integrarem prioritariamente a lista bem como todos os que, de fato, foram homologados candidatos preferenciais na reunião de 3 de setembro –, mas tão somente pretendia afastar os primeiros da disputa interna. A isso, o voto do ministro Décio Miranda é taxativo, quando afirma que

a aplicação da super-regra é indivisível. Ou não se aceitavam os efeitos do art. 25 do Regimento Interno, e, neste caso, ter-se-ia de fazer tabula rasa de todas as indicações da Comissão Diretora dela resultantes, ou prevaleceriam também para os reclamantes (...). (grifo original) (BRASIL. TSE. Agravo de Instrumento 2.967, p.5).

Este exemplo traz indícios suficientes de que, muito antes de ser objeto de regulamentação eleitoral, a candidatura nata já pautava o cotidiano dos partidos políticos, estabelecendo um critério de preferência na composição das listas. Uma característica fundamental do instituto, já demonstrada pelo julgamento de 1966, é que – embora pareça natural entender que os parlamentares de um partido sejam escolhidos novamente como representantes dos mesmos, pela qualidade de já terem recebido uma vez o aval do eleitorado, e por terem a disposição uma série de recursos que o mandato fornece –, a existência de uma norma que assegure a possibilidade da recandidatura é uma proibição absoluta de que apenas alguns filiados recebam o privilégio, em detrimento dos demais.

Alguns anos depois, em 23 de agosto de 1973, o TSE publicou a Resolução 9.473, relatada pelo ministro Carlos Thompson Flores, na qual o tribunal afirmou, em tese, que os estatutos partidários deveriam ser cumpridos e, ocorrendo hipótese de inobservância, caberia à Justiça Eleitoral, pelos seus órgãos competentes, apreciar os casos concretos que lhe fossem submetidos. Ela teve origem na consulta 4.624, de Brasília, sobre os detentores de mandatos eletivos, se deveriam ter os seus nomes indicados na chapa de candidatos, independentemente de prévia escolha, aprovação ou pronunciamento de qualquer dos órgãos partidários regionais.

Consultou-se a corte também quanto às omissões da direção partidária regional no registro deste candidato, se poderia este requerê-lo direta e pessoalmente ao TRE, mediante prova do exercício do mandato. A consulta ainda versava sobre a existência de prevalência de critério estatutário em termos de disponibilidade quantitativa de vagas.

O quadro que segue aborda o teor das regras eleitorais sobre o pleito de 1974 que dispunham especificamente sobre o instituto da candidatura nata. Trata-se da lei 6.055, promulgada em 17 de junho de 1974, bem como do acórdão para o Recurso Especial Eleitoral 4.209, julgado em outubro do mesmo ano.

Norma	Data	Texto
Lei 6.055	17/06/74	Art. 8º Nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas, cada Partido poderá registrar candidatos em número que não exceda ao dobro dos existentes na legislatura em curso, considerados candidatos natos nos respectivos Partidos os atuais Deputados Federais e Estaduais. §3º Aos atuais Deputados Federais e Estaduais candidatos natos à reeleição, fica assegurado o direito de concorrerem com o mesmo número da eleição anterior.
TSE Ac. RESP 4.209	11/10/74	Ao candidato nato pode ser negado o registro de abreviaturas constantes do registro anterior para evitar confusão entre candidatos e a consequente impossibilidade de exata apuração do pleito.

Fonte: TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 1 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1974

O primeiro registro legislativo da candidatura nata dá-se em 17 de junho de 1974, quando da promulgação da Lei 6.055, oriunda do PL 18/74, apresentado em março daquele ano pelo senador José Bernardino Lindoso (Arena-AM) e que tramitou na Câmara dos Deputados como o PL 1.853/74. A lei estabeleceu as regras para as eleições de 1974 e previu em seu artigo 8º que deputados federais e estaduais deveriam ser considerados candidatos natos nos seus partidos. A eles, ainda, a lei conferiu, no parágrafo 3º do mesmo artigo, o direito de concorrerem com o mesmo número da eleição anterior⁴.

Na tramitação do PL 1.853/74, foi a ele anexado o PL 1.309/73, de autoria do deputado José Guilherme de Araújo Jorge (MDB-Guanabara), que além de assegurar “aos Deputados Federais, Estaduais e Vereadores o direito à inclusão de seus nomes nas chapas às eleições subsequentes”, concedia aos deputados

⁴ Esta medida foi incluída durante a tramitação na Câmara dos Deputados e não constava na versão original do projeto, proveniente do Senado.

federais o “direito de contribuírem para a formação de chapas à deputado estadual, indicando, pelo menos, um nome para sua constituição [sic]” (ARAÚJO JORGE, 22 maio 1974, p.3156). Este projeto foi arquivado em maio de 1975, mas já tinha sido declarado prejudicado em face da aprovação do substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) ao PL 1.853/74.

Das 49 emendas oferecidas ao projeto na Câmara cabe menção, por ser a única a questionar o artigo do projeto objeto deste estudo, à emenda nº 5, de autoria do deputado Francisco Amaral (MDB-SP), que nos anos 1980 virá a ser autor de dois projetos de lei sobre o objeto desta pesquisa. O parlamentar queria modificar o artigo 8º, mas somente teve êxito na parcela da proposição que estabelecia que o número máximo de candidatos de cada partido à Câmara e às Assembleias corresponderia ao dobro dos lugares existentes nas legislaturas em curso, ao invés do triplo pretendido pelo projeto inicial.

Muito embora não tenha sofrido oposição judicial, a Lei 6.055/74 foi objeto de discussão no Recurso Especial Eleitoral (RESPE) 4.209, julgado pelo TSE, em 11 de novembro de 1974, oportunidade na qual decidiu que ao candidato nato pode ser negado o registro de abreviaturas constantes do registro anterior, para evitar confusão entre candidatos e a consequente impossibilidade de exata apuração do pleito. Ou seja, não seria possível negar a candidatura a deputado estadual ou a deputado federal, mas não estava assegurada a ele a mesma grafia do nome utilizada em eleição precedente.

O Quadro 2 na página seguinte resume a regulamentação que a candidatura nata sofreu no pleito de 1978, tanto por parte do Congresso Nacional, pela promulgação da lei 6.534, de maio de 1978, como no TSE pelo julgamento de dois recursos eleitorais que versavam sobre o instituto, ocorridos naquele mesmo ano.

Norma	Data	Texto
Lei 6.534	26/05/78	Art. 7º Nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Legislativas, cada Partido poderá registrar candidatos em número que não exceda ao dobro das vagas a preencher, considerados candidatos natos dos Partidos pelos quais se elegeram os atuais Deputados Federais e Estaduais. §2º Os candidatos natos não figurarão nas listas mencionadas no art. 1º e serão considerados automaticamente escolhidos, salvo se desistirem, por escrito, até a instalação da Convenção. §3º Os candidatos natos terão assegurado o mesmo número com que concorreram na eleição anterior, salvo opção do interessado em contrário. §4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica ao Estado do Rio de Janeiro. §5º O Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro realizará o sorteio das novas séries dos Partidos, bem como dos números dos candidatos natos , antes da Convenção que escolher os candidatos a Deputados Federais e Estaduais.
TSE - Ac. RESPE 5.118, ref. Lei 6.534	20/10/78	Expulsão não extingue filiação partidária nem direito à candidatura nata .
TSE – Ac. AG 5.133, ref. Lei 6.553	10/11/78	Garantido apenas registro de candidatura enquanto candidato nato .

Fonte: TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 2 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1978

A candidatura nata voltou à discussão na definição da norma que regulamentou a eleição de 1978. Em 12 de setembro de 1977, foi proposto o PL 4.103/77, de autoria do deputado Gomes da Silva, filiado à Arena no Ceará, que pretendia alterar a redação do Código Eleitoral (Lei 4.737/65) para fazer constar a figura do senador como candidato nato à reeleição. Depois de tramitar na CCJ e lá receber parecer positivo do relator, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, ele foi unanimemente aprovado na Comissão para ir ao plenário, onde foi rejeitado e arquivado pela mesa diretora, em 24 de novembro de 1983.

Possivelmente, a não inclusão dos senadores dentre os candidatos natos tenha ocorrido porque o Decreto-Lei 1.541, de 14 de abril de 1977, trouxe de volta às disputas o mecanismo da sublegenda, ou seja, permitiu a cada partido lançar até três candidatos para o cargo de senador⁵. Embora a medida não garantisse a

⁵ O mecanismo foi criado pelo AC 4, de 20 de novembro de 1965, e regulamentado pela Lei 5.453, de 14 de junho de 1968, e, depois, pelo Decreto-Lei 1.541, de 14 de abril de 1977. Inspirado no sistema eleitoral uruguaio, ele permitia ao partido lançar mais de um candidato ao mesmo cargo. Os votos atribuídos aos concorrentes do partido são somados e, caso este conquiste a vaga, ela será atribuída ao mais votado, ainda que ele tenha menos sufrágios do que um competidor de outro partido. A sublegenda foi aplicada nas eleições para o Senado de 1966 a 1986 (com exceção de 1974), e também para Prefeito desde 1968 até 1982. Utilizada pela última vez na disputa para o Senado de 1986, ela foi excluída do sistema político brasileiro por meio da Lei 7.551, de 12 de dezembro de 1986. No caso dos Prefeitos, já havia sido proibida por meio da EC 25, de 15 de maio de 1985, não

candidatura nata, o que justificava a preocupação do PL 4.103/77, ela tornava bastante improvável que um senador no exercício do mandato fosse excluído da lista de concorrentes e tivesse vedada sua tentativa de se reeleger.

Na proposição que pretendia regulamentar o pleito de 1978, apresentada pelo Executivo e que resultou na Lei 6.534, de 26 de maio de 1978, havia uma nova previsão da candidatura nata: os deputados federais e estaduais não seriam submetidos à indicação nas convenções partidárias regionais e seriam considerados automaticamente escolhidos, salvo se desistissem, por escrito, até a instalação da convenção de seu partido (art. 7º, §2º), além de que manteriam o direito de permanecerem com o mesmo número com que concorreram na eleição anterior, salvo opção do interessado em contrário (art. 7º, §3º)⁶. A registrar que houve a preocupação de especificar que a condição de candidato nato se referia ao partido pelo qual o parlamentar havia se eleito (art. 7º, *caput*). Na regulamentação anterior, a Lei 6.055/74, a referência era apenas que o atual deputado era candidato nato no respectivo partido.

Em face da Lei 6.534/78, o TSE foi instado a manifestar-se no caso concreto do Recurso Especial Eleitoral 5.118, em cujo acórdão, publicado em 20 de outubro de 1978, determinou que a expulsão não extingue a filiação partidária, nem tampouco o direito à candidatura nata. Outro acórdão prolatado pelo TSE – Agravo de Instrumento 5.133, julgado em 10 de novembro de 1978 – tratou da possibilidade de registro de candidatura dos indicados por convenção que posteriormente foi anulada. O tribunal estabeleceu que, no caso, só tinham direito ao registro da candidatura os candidatos natos daquela legenda.

O Quadro 3 a seguir elenca as regulamentações que tiveram por objeto a candidatura nata para as eleições do ano de 1982. Conforme se percebe, há maior atenção ao instituto em ambos os poderes Legislativo e Judiciário federais.

tendo sido aplicada nas eleições isoladas ocorridas naquele ano nas capitais, nos municípios considerados área de segurança nacional ou estação hidromineral.

⁶ À exceção do estado do Rio de Janeiro – por causa da fusão com o da Guanabara –, conforme os parágrafos 4º e 5º do artigo 7º, local onde o TRE realizaria sorteio das novas séries dos partidos, bem como dos números dos candidatos natos, antes da convenção que escolher os candidatos a deputados federais e estaduais.

Norma	Data	Texto
Lei 6.978	19/01/82	Art. 4º Serão considerados candidatos natos dos partidos a que pertencerem os atuais deputados federais e estaduais, observados os prazos da filiação partidária e o disposto no § 3º do art. 67 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Parágrafo único Os candidatos natos não figurarão nas chapas apresentadas à Convenção, nem serão submetidos à votação dos convencionais, e terão seus nomes automaticamente indicados no pedido de registro.
LC 42	01/02/82	Art. 6º Os atuais Senadores serão considerados candidatos natos dos Partidos a que pertencerem ou dos Partidos a que se filiarem, respeitados o prazo e a ressalva constantes da alínea c do § 4º do art. 110 da Lei nº 5.682, de 21/7/71, com a redação dada por esta Lei.
Lei 7.008	29/06/82	O <i>caput</i> do art. 4º da Lei 6.978 passa a vigorar com a seguinte redação: "Os atuais senadores, os deputados federais e estaduais e os vereadores serão considerados candidatos natos dos partidos políticos a que pertencerem na data das respectivas convenções."
TSE Res. 11.270	20/05/82	Instruções para a escolha e registro dos candidatos a Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual para as eleições de 15/11/1982.
TSE Ac. RESPE 5.283 ref. Lei 7.008/	28/09/82	Corresponde ao senador candidato nato o nº 1 para a respectiva sublegenda e, conseqüentemente, o nº intrapartidário mais baixo.
TSE Ac. RESPE 5.287 ref. Lei 7.008	28/09/82	Deputado federal preserva a candidatura nata no novo estado, mas não tem direito a participar da convenção.
TSE Ac. RESPE 5.428 ref. Lei 7.008	14/10/82	Tempestiva a filiação partidária.
TSE Ac. RESPE 5.484 ref. Lei 7.008	14/10/82	Vereadores candidatos natos não devem ser submetidos à aprovação na convenção.
TSE Ac. 7.056 ref. Lei 7.008	14/10/82	Tempestiva a filiação partidária.
TSE Ac. 7.062 ref. Lei 7.008	14/10/82	Independem de aprovação na convenção.

Fonte: TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 3 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1982

Em 1981, com vistas à eleição do ano seguinte, o Executivo apresentou o PL 28/81, que culminou na aprovação da Lei 6.978/82, em cujo parágrafo único do artigo 4º assentou-se que seriam considerados candidatos natos os deputados federais e os estaduais, nos partidos aos quais pertencem, observados os prazos de filiação partidária. Manteve-se, portanto, a norma de que não se sujeitam à apresentação em convenção, tendo seus nomes automaticamente indicados no pedido de registro. Em comparação à norma que vigorara em 1978, foi suprimida a referência de os parlamentares serem candidatos natos nos partidos pelos quais foram eleitos, o que é justificado em razão da reforma ocorrida em 1979 que extinguiu os dois partidos existentes até o pleito de 1978 e determinou a criação de novas legendas.

À Lei 6.978/82 veio somar-se a Lei Complementar (LC) 42, de 1º de fevereiro de 1982, também oriunda de projeto apresentado pelo Poder Executivo, que ampliou aos senadores a condição de candidatos natos dos partidos a que pertencessem ou dos partidos que viessem a se filiar, respeitados o prazo para tanto. Verifica-se que, apesar de a sublegenda ter sido aplicada nas eleições para o Senado de 1982, foi contemplada a intenção do já citado PL 4.103/77, ou seja, pela primeira vez foi incluído o senador dentre os candidatos natos.

A aprovação da LC 42/82 tornava necessária a conjugação dos dispositivos num texto legal comum, fato levado a cabo em março daquele ano pelo deputado Edison Lobão (PDS-MA) por meio do PL 5.977/82, cuja aprovação resta sedimentada no texto da Lei 7.008, de 29 de junho de 1982, que altera o artigo 4º da Lei 6.978/82, passando a vigorar com a redação: “os atuais senadores, os deputados federais e estaduais e os vereadores serão considerados candidatos natos dos partidos políticos a que pertencerem na data das respectivas convenções”. Outro ponto a destacar desta norma é que, assim como os senadores, pela primeira vez, a candidatura nata foi estendida aos vereadores⁷. Com essa decisão, todos os membros do poder legislativo em escala nacional, estadual ou municipal estavam contemplados por este instituto⁸.

Frente à referida normatização, o TSE emitiu a Resolução 11.270, em 20 de maio de 1982, destinada a instruir a escolha e o registro de candidatos a governador, senador, deputado federal e deputado estadual das eleições de 15 de novembro daquele ano.

A partir deste pleito, consolidou-se o uso do TSE como instância judiciária final para resolução de conflitos eleitorais: data desse período o aumento vertiginoso de demandas de particulares naquele tribunal. São exemplos deste movimento os Recursos Especiais Eleitorais 5.283, 5.287, 5.428, 5.484, que versaram sobre:

⁷ Instituída em 1974 e repetida em 1978 para deputado estadual e federal, a medida não foi estendida aos vereadores na eleição de 1976, a única ocorrida desde então de amplitude municipal.

⁸ A ditadura militar havia unificado o calendário eleitoral nacional: todas as eleições municipais ocorriam dois anos após as estaduais/nacionais, o que foi obedecido entre 1970 e 1978. No entanto, a disputa municipal de 1980 foi cancelada pela EC 14, de 9 de setembro de 1980, sob a alegação da dificuldade de organização dos partidos criados após a reforma do ano anterior. Os prefeitos e vereadores eleitos em 1976 tiveram os mandatos ampliados e a renovação dos mandatos ocorreu em 1982. Desse modo, o pleito de 1982 foi o mais atípico da história recente do país no que tange aos cargos em disputa, pois incluiu: deputado estadual e federal, senador, mais governador (cuja eleição direta era retomada depois de quase 20 de interrupção), vereador e prefeito (com exceção das capitais, dos municípios que eram área de segurança nacional e estação hidromineral, cuja escolha do Executivo local ocorreu na eleição isolada de 1985). Ou seja, ela reuniu em uma única data, pleitos que anterior e posteriormente a 1982 têm sido realizados em períodos distintos.

posição do senador candidato nato, que corresponde ao nº 1 de sua sublegenda, mantida com o advento da LC 42/82; a preservação da condição de candidato nato em outro estado pelo deputado federal que transfere o título eleitoral de unidade da federação, ainda que mantenha o direito de não participar da convenção; indispensabilidade do requisito da tempestiva filiação partidária; independência de aprovação em convenção de vereadores candidatos natos.

O Quadro abaixo traz as normas sobre candidatura nata para as eleições de 1986.

Norma	Data	Texto
Lei 7.493	17/06/86	Omite-se sobre a questão da candidatura nata .
TSE Ac. RESPE 5.495	16/10/86	Juiz eleitoral decidirá quanto aos candidatos natos .
TSE Ac. RMS 747	16/10/86	Não prevalece a candidatura nata para deputado estadual. Não a suplanta a existência de norma do estatuto do PMDB.

Fonte: TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 4 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1986

Dois projetos de lei foram apresentados a partir de 1983 com o intuito de revogar o artigo 6º da LC 42/82 e extinguir a figura do senador candidato nato: o primeiro, o PLP 64/83, de junho de 1983, de autoria do deputado Nilson Gibson (PDS-PE), e o segundo, o PLP 266/85, apresentado em março de 1985 pelo deputado Jorge Medauar (PMDB-BA). Muito embora tenham sido arquivados em junho de 1986, pela promulgação da Lei 7.493, ambos sustentavam-se sobre a justificativa de que o senador candidato nato era anomalia a ser sanada, eis que os parlamentares eleitos indiretamente por força da reforma de Geisel teriam um benefício injustificável⁹.

O projeto de Medauar, por sua vez, tratava “a sublegenda como casuísmo e excrecência jurídico-eleitoral”, uma vez que nas eleições de 1982 “um terço dos

⁹ A referência é a uma das medidas tomadas pelo regime militar em 1977, no chamado “Pacote de Abril”, o qual objetivava garantir a maioria governista no Congresso Nacional. Segundo ela, para substituição de 2/3 dos senadores nas eleições de 1978, somente uma das vagas seria preenchida por voto popular. A outra seria ocupada por senador eleito indiretamente, segundo os mesmos procedimentos e pelo mesmo colégio eleitoral encarregado de escolher os governadores dos estados. Esses novos parlamentares ficaram conhecidos como “senadores biônicos” – designação criada por humoristas para sintetizar a idéia de que eram, na realidade, “incríveis e artificialmente fabricados”, a qual tinha por referência séries de televisão popular na época (“Ciborg, o Homem de Seis Milhões de Dólares”) (ALVES, 1984, p.194). A EC 15, de 19 de novembro de 1980, extinguiu os “senadores biônicos”, mas foram respeitados os mandatos vigentes, por isso aqueles eleitos em 1978 poderiam usufruir, em 1986, ao término do mandato, a condição de candidatos natos.

candidatos ao Senado concorreu com mais dois candidatos em seu próprio partido (o candidato nato mais a sublegenda)”, e pregava, em razão da extinção da sublegenda para o pleito de 1986, a revogação da candidatura nata no Senado, sob pena de as duas vagas daquele pleito não viessem a ter concorrentes nos partidos dos senadores nomeados em 1978, o que se constituiria como privilégio político contrário a princípios democráticos da Nova República¹⁰.

Outro projeto de lei que também foi suplantado pela promulgação da Lei 7.493 é o PL 6.993/85, apresentado em 4 de dezembro de 1985, pelo deputado Francisco Amaral (PMDB-SP). Ao contrário dos anteriores, que revogavam a candidatura nata no Senado, este instituía a faculdade e dispunha sobre o número de candidatos à Câmara dos Deputados e às assembleias legislativas.

Apesar de a Lei 7.493, de 17 de junho de 1986, que regulamentou as eleições daquele ano, ter servido de base para o arquivamento dos PLs citados acima, é importante destacar que ela é omissa quanto à candidatura nata. Tal norma legal foi oriunda do texto do PL 7.597/86, apresentado em 13 de maio do mesmo ano pelos senadores Alfredo Campos (PMDB-MG), Carlos Chiarelli (PDS-RS) e Jorge Kalume (Arena-AC), e destinava-se a regulamentar a eleições daquele ano. Ao fim, ela não fez constar qualquer previsão sobre o instituto da candidatura nata e, como naquele período, havia um regulamento específico para cada processo eleitoral, esta omissão não esclarecia se ela seria adotada para o pleito de 1986 ou não.

De fato, foi severa a discussão gerada pelo projeto do Senado entre os deputados federais, mais precisamente os representantes do PMDB. Dentre os quais convém ressaltar os discursos proferidos na sessão da Câmara dos Deputados de 1º de maio de 1986, pelos deputados Lélío Souza (PMDB-RS) e João Marques (PMDB-PA), incisivos contra a institucionalização da candidatura nata no projeto de lei do Senado. Pode-se entender a manifestação dos deputados como partidária, tendo em vista que o senador Gastão Muller (PMDB-MT), em 11 de abril daquele ano, informou o plenário de proposta aprovada pela comissão executiva regional do PMDB de Mato Grosso contrária à manutenção da candidatura dos senadores e pela extinção da sublegenda (BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 12 abr. 1986, p.710). Tamanha foi a mobilização do partido que motivou a fala do

¹⁰ Apesar da alegação do deputado de que ela seria suprimida, a sublegenda para o cargo de senador foi aplicada em 1986.

senador Octavio Cardoso (PDS-RS), em 24 de abril, criticando a atuação do PMDB em relação ao tratamento da sublegenda e da candidatura nata no Congresso (BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 26 abr. 1986, p.1000).

Ao passo que a promulgação da nova lei não trouxe nenhuma disciplina sobre a candidatura nata, os tribunais foram chamados a renovar as interpretações sobre o tema. Em outubro daquele ano, julgando o Mandado de Segurança 747, o tribunal sentenciou que não prevalece para as eleições de 15 de novembro de 1986 a candidatura nata a deputado estadual, em face do disposto na legislação vigente, nem a suplanta a existência de norma do estatuto do PMDB. Além disso, em julgamento apenas efetivado em outubro de 1992, o RESPE 5.495 proporcionou que o TSE atribuísse aos juízes eleitorais a decisão sobre as candidaturas natas do período.

O Quadro 5 mostra as regras sobre o instituto da candidatura nata para o pleito de 1988.

Norma	Data	Texto
Lei 7.664	29/06/88	Art. 16 § 1º Os atuais Vereadores serão considerados candidatos natos dos Partidos Políticos a que pertencerem na data das respectivas Convenções.
TSE Ac. RESPE 6.992	29/09/88	Somente é candidato nato a vereador quando a candidatura ocorrer pelo mesmo partido.

Fonte: TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 5 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa à eleição de 1988

Diante da polêmica suscitada pela omissão na regra eleitoral relativa ao pleito de 1986, houve maior atenção ao assunto, quando da formulação da lei que regulamentou a eleição municipal de 1988. O deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA) apresentou o PL 201/87, em agosto de 1987. Este teve trâmite legislativo até junho de 1988, quando foi aprovado através da Lei 7.664, de 29 de junho de 1988, que tutelou, no parágrafo primeiro de seu artigo 16, em detrimento do texto original, omissis quanto à matéria, que os atuais vereadores seriam considerados candidatos natos dos partidos políticos a que pertencessem na data das respectivas convenções.

Mereceu reforço o citado trecho no acórdão do julgamento pelo TSE do Recurso Especial Eleitoral 6.992, de setembro de 1988, que ratificou, no caso concreto, que alguém somente é candidato nato a vereador quando a candidatura ocorrer pelo mesmo partido.

1.2 A Candidatura Nata na vigência da Constituição Federal de 1988

No período da nova ordem constitucional brasileira, instaurado pela promulgação da Constituição Cidadã, de 5 de outubro de 1988, a candidatura nata voltou a compor a pauta legislativa.

O deputado Francisco Amaral (PMDB-SP) novamente apresentou projeto, em maio de 1989, pretendente a eliminar os candidatos natos das eleições majoritárias, sob a justificativa que seu projeto garantiria “a oxigenação do processo de escolha, que deve ser livre e democrático, de modo a configurar fielmente a vontade partidária”. O parlamentar considerava ainda que a candidatura nata “é monopolização e perpetuação das candidaturas pelos detentores de mandatos conferidos em épocas remotas” (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, 16 maio 1989). O segundo projeto de lei do deputado, no entanto, teve a mesma sorte do primeiro, tendo sido arquivado em fevereiro de 1991.

O Quadro 6 aponta as leis e as interpretações a respeito da candidatura nata produzidas no período pós-redemocratização.

Norma	Data	Texto
TSE Res. 16.140 ref. Lei 7.008/82	19/12/89	Consulta sobre a aplicação da candidatura nata às eleições de 1990. O TSE decidiu por unanimidade que em face da temporariedade das normas de 1982, que apenas autorizaram as candidaturas natas de deputados federais, estaduais e senadores para o pleito daquele ano, e à vista do silêncio das normas posteriores, não podem eles ser considerados candidatos natos à reeleição no pleito de 1990.
TSE Res. 16.322 ref. Lei 7.008/82	16/03/90	Consulta sobre a aplicação do instituto aos senadores na eleição de 1990. Respondida à unanimidade conforme o relatório do ministro Octávio Gallotti e segundo o precedente da Resolução 16.140 de 1989.
TSE Res. 16.467 ref. Lei 7.008/82	10/05/90	O TSE por unanimidade julgou descabida, na esteira do voto do relator Sepúlveda Pertence, a consulta sobre a subsistência do artigo 125 do estatuto do PMDB à cessação de vigência da lei temporária que impunha aos partidos a candidatura nata de seus filiados, quando titulares de mandato legislativo.
Lei 8.214	24/07/91	Omite-se sobre a questão da candidatura nata .
Res. 17.942 ref. Lei 8.214/92	24/03/92	O relatório do ministro Hugo Gueiros orientou entendimento unânime pela invalidade da candidatura nata para as eleições municipais de 1992. Era inadmissível analogia com a Lei 7664/88 (candidatura nata restrita a vereadores) e inaplicável devido a não haver previsão na Lei 8214/91.

Fonte: TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 6 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa às eleições de 1990 e de 1992

Nos dois primeiros pleitos legislativos na vigência da nova ordem constitucional – as eleições para senador e deputados em 1990, e para vereador em 1992 – não havia referência à candidatura nata na legislação específica, o que recolocou em pauta a dúvida sobre a vigência do instituto.

Em relação a 1990, o TSE foi consultado e se manifestou em quatro oportunidades (resoluções 16.140, de 19 de dezembro de 1989; 16.322, de 16 de março; 16.467, de 10 de maio; e 16.511, de 22 de maio, todas de 1990), sempre tendo seguido a orientação de que as normas que tratavam do tema abrangiam eleições passadas e não aquela em questão, logo, na ausência de referência relativa ao pleito de 1990, o entendimento era de que não havia candidatura nata.

O mesmo ocorreu, quando consultado para o pleito de 1992, por meio da Resolução 17.942, de 24 de março daquele ano. O TSE afirmou que a candidatura nata prevista na Lei 7.664 referia-se à disputa de 1988, não poderia ser estendida à atual e que a norma que regulamentava a eleição, a Lei 8.214, de 24 de julho de 1991, era omissa quanto ao tema.

O Quadro 7 que segue trata das normas relativas aos pleitos de 1994 e 1996 sobre o tema da candidatura nata.

Norma	Data	Texto	Vigência
Lei 8.713	30/09/93	Art. 8º §1º Aos que, na data de publicação desta lei, forem detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados na data da convenção, independentemente de sua escolha nesta, salvo deliberação em contrário [do órgão de direção nacional] do partido.	Até 18/05/94, quando o STF julgou ADI 1063-8 suspendendo o veto do órgão de direção nacional do partido e atribuindo a prerrogativa a qualquer instância do partido.
TSE Res. 14.358	26/05/94	Candidatura nata relativa ao partido a que esteja filiado na data da convenção. Sem restrições para cômputo de candidatos.	
TSE Ac. RESPE 12.064	05/08/94	Cálculo do número de candidatos por coligação	
TSE Ac. RESPE 12.000	08/08/94	Exclusão de candidato nato exige deliberação do partido em contrário à candidatura nata a observância em convenção de protocolo de coligação que não a contemple.	
TSE Ac. RESPE 12.109	08/08/94	Só será computado o suplente que tenha estado no mandato desde 1º/10 até a data da convenção.	
TSE Ac. RESPE 12.241	18/08/94	Número de candidatos havendo candidatura nata .	
TSE Ac. RESPE 12.242	18/08/94	Candidatura nata constitucional. Arredondamento fracionário em coligação.	
STF ADI 1063-8	18/05/94	Senador não é legitimado à candidatura nata . Suspensão do veto do órgão de direção nacional do partido.	
STF RE 190841/MT 1ª T	22/08/95	Cassação de registro de candidatura nata em face de decisão da coligação de não apresentar candidato.	
TSE Ac. RESPE 12.091	17/08/99	Multa a candidato nato por propaganda antes do prazo da lei 8713/93.	
Lei 9.100	29/09/95	Art 13 - §1º, II - ao candidato que esteja exercendo mandato eletivo ou o tenha exercido nos últimos quatro anos, ou que, nesse mesmo prazo, tenha concorrido em eleição com um dos nomes por ele indicados, será deferida a sua utilização no registro, ficando outros candidatos impedidos de fazer propaganda com esse mesmo nome;	

Fonte: STF (Jurisprudência), TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 7 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa às eleições de 1994 e de 1996

A primeira lei eleitoral do período pós-1988 a versar sobre a candidatura nata originou-se da proposição 3.831/93, encaminhada pelo deputado José Dirceu (PT-SP), em maio de 1993, que recebeu uma série de emendas e de substitutivos, dos quais vale mencionar o substitutivo do relator na CCJ, deputado João Almeida (PMDB-BA), tendo sido posteriormente publicada na forma da Lei 8.713, de 30 de setembro do mesmo ano. O parágrafo 1º do artigo 8º da lei dispunha:

aos que, na data de publicação desta lei, forem detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados na data da convenção, independentemente de sua escolha nesta, salvo deliberação em contrário do órgão de direção nacional do partido.

A partir de então, se o partido optasse por não registrar o parlamentar, poderia fazê-lo. Foi o começo de restrição legal aos limites da candidatura nata.

Coube ao TSE desenhar os contornos da lei através dos seguintes julgamentos: (1) Resolução 14.358, de maio de 1994, pela qual a candidatura nata é relativa ao partido a que esteja filiado o candidato na data da convenção, e que não implica limite ao cômputo de candidatos; (2) RESPE 12.000, de outubro de 1994, que refletiu sobre a possibilidade de exclusão do registro de candidatura do candidato nato, conforme o disposto na Lei 8.713; (3) RESPE 12.109, de outubro de 1994, sobre requisito para a qualificação de suplente como candidato nato; (4) RESPE 12.064, também de outubro de 1994, que tratava do cálculo do número de candidatos por coligação; (5) RESPE 12.241, que dispunha sobre o número de candidatos de um partido quando há candidatos natos; (6) RESPE 12.242 sobre arredondamento fracionário em coligação que apresenta candidatos natos; (7) RESPE 12.091, julgado apenas em outubro de 1999, sobre multa ao candidato nato por antecipação de propaganda ao prazo da Lei 8.713; (8) Resposta 21.778, resolvida em maio de 2004, sobre a impossibilidade de deputados federais preferirem aos candidatos a prefeito em convenções municipais; bem como (9) os julgamentos da matéria pelo STF, como o recurso extraordinário 190.841/MT, julgado pela 1ª Turma daquele tribunal em outubro de 1995, que assentou a possibilidade de cassação de registro de candidato nato em face de decisão da coligação de não apresentar candidato, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1063-8, julgada em 18 de maio de 1994, que, além de reconhecer a exclusão do Senador como candidato nato, tratou de suspender o direito de veto do órgão de direção nacional do partido, fazendo com que a redação do artigo 8º da Lei 8.713/93 ficasse alterada para

aos que, na data de publicação desta lei, forem detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados na data da convenção, independentemente de sua escolha nesta, salvo deliberação em contrário do partido.

A supressão da ressalva que permitia deliberação em contrário pelo órgão de direção nacional do partido fez com que a decisão pelo oferecimento ou não do registro de candidatura do parlamentar detentor de mandato fosse mantida, mas, agora, seria objeto de decisão do próprio partido.

A Lei 8.713/93, que versou sobre as eleições de 1994, obviamente, é omissa quanto à candidatura nata dos vereadores. Desse modo, o pleito municipal de 1996, assim como todos os demais, necessitava de uma regulamentação específica, o que foi realizado pela Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995. Assim como ocorrera em relação à lei que normatizou a eleição de 1992, o texto não se referia explicitamente à candidatura nata de vereadores. O único registro na lei que pode ser interpretado como um indício desse tema ocorre no art. 12, parágrafo 1º, II, quando distingue aqueles que são detentores de mandato dos demais, ao estabelecer:

ao candidato que esteja exercendo mandato eletivo ou o tenha exercido nos últimos quatro anos, ou que, nesse mesmo prazo, tenha concorrido em eleição com um dos nomes por ele indicados, será deferida a sua utilização no registro, ficando outros candidatos impedidos de fazer propaganda com esse mesmo nome.

O Quadro 8 na próxima página retrata as normas do Congresso Nacional e do TSE sobre candidatura nata para os pleitos de 1998 e 2000.

Norma	Data	Texto	Vigência
Lei 9.504	30/09/97	Art. 8º § 1º Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.	Suspensa em 2002. Julgamento da ADI 2.530-9 no STF.
TSE Res. 20.100	26/02/98	Expedição de instruções para escolha e registro dos candidatos ao pleito de 1998. Dispõe sobre o Art. 5º.	
TSE Res. 20.221	02/06/98	Candidatura nata restrita aos cargos de deputado federal, estadual ou vereador.	
TSE Ac. RESPE 15.370	25/08/98	Se o candidato, sem a condição de candidato nato não foi escolhido em convenção, não pode ter o registro deferido.	
TSE Ac. RO 97	25/08/98	Autonomia partidária se dá <i>interna corporis</i> , restrita a estrutura interna, organização e funcionamento.	
TSE Ac. RO 132	02/09/98	Não cabe registro de candidato que, não detendo a condição de nato , não tenha sido escolhido em convenção partidária.	
TSE Ac. RO 267	10/09/98	O candidato nato é passível de inelegibilidades.	
TSE Ac. RO 359	24/09/98	Renúncia à candidatura nata . Direito ao registro se houver vaga em lista.	
TSE Ac. RO 165	01/10/98	Registro de candidato nato é único que independe de escolha em convenção.	
TSE Res. 20.517	02/12/99	Possibilidade de extensão da candidatura nata a prefeitos. Negada a hipótese. A lei apenas assegura registro de candidatura para mesmo cargo e pelo mesmo partido aos Deputados Federais, Deputados Distritais, Deputados Estaduais e Vereadores, ou aos que tenham exercido esses cargos na legislatura em curso.	
TSE Res. 20.561	02/03/00	Aprova por unanimidade a Instrução 45 que regulamenta a escolha e o registro de candidatos: aos detentores de mandato de vereador e aos que tenham exercido esse cargo em qualquer período da legislatura que estiver em curso é assegurado o registro da candidatura para o mesmo cargo , pelo partido político a que estejam filiados (Lei 9504/97, art. 8º, § 1º).	
TSE Ac. RESPE 18.294	05/10/00	Vereador candidato nato tem garantido registro de candidatura mesmo sem indicação pela convenção.	
TSE Ac. ARESPE 16.897	08/03/01	Cálculo da reserva de gênero de candidaturas deve levar em conta as possíveis, descontadas as vagas de candidatos natos .	
TSE Res. 20.993	12/03/02	Art. 8º Aos detentores de mandato de deputado/a federal, estadual ou distrital e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso é assegurado o pedido de registro da candidatura para o mesmo cargo , pelo partido político a que estejam filiados (Lei nº 9.504/97, art. 8º, § 1º). Parágrafo único. Os candidatos natos deverão comunicar ao partido, até o início da convenção partidária, o interesse em disputar o pleito, devendo ser registrado tal fato na ata da convenção.	

Fonte: STF (Jurisprudência), TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional)

Quadro 8 – Normas referentes à candidatura nata na legislação eleitoral relativa às eleições de 1998 a 2000

A resposta do Congresso Nacional à decisão do STF relativa à Lei 8.713 principiou em janeiro de 1997, já com vistas ao pleito do próximo ano. Nessa ocasião foi apresentado o PL 2.695/97, por intermédio do deputado Edinho Araújo

(PMDB-SP), que foi transformado na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Essa norma significou um avanço significativo em relação às anteriores, pois um de seus propósitos era ser uma lei geral e definitiva, com regras de caráter permanente para as eleições, o que evitaria a necessidade, até então existente, de a cada pleito ser elaborada uma norma particular.

No que tange à candidatura nata, nela a ressalva existente na Lei 8.713/93, imediatamente anterior, foi totalmente suprimida, tornando absoluto o direito dos então detentores de mandatos legislativos oferecerem candidatura no pleito subsequente. Restou, assim sedimentado o dispositivo legal, no mesmo parágrafo 1º do artigo 8º em que se encontrava na lei anterior:

Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

O TSE regulamentou a lei para as eleições de 1998 por meio das resoluções 20.100 e 20.221. A última afirmava a restrição da candidatura nata apenas aos cargos de deputado federal, estadual, distrital ou vereador. O Tribunal foi chamado a se manifestar, ainda, no julgamento do RESPE 15.370, em outubro de 1998, para o qual determinou que o candidato que não tivesse sido aprovado em convenção, nem dispusesse da condição de candidato nato, não tinha o direito de efetuar o registro da candidatura.

No acórdão que julgou o Recurso Ordinário (RO) 97 foi estabelecido que a autonomia partidária dá-se *interna corporis*, sendo restrita à estrutura interna, organização e funcionamento. Nos acórdãos dos RO 132 e 165, o TSE afirmou que o registro de candidatura nata era o único que prescindia a escolha do candidato em convenção, não sendo devido o registro do candidato que, não sendo nato, não tivesse sido escolhido na reunião partidária. O acórdão do RO 267, ao seu turno, admitiu que o candidato nato pudesse ser passível de inelegibilidades. Já no acórdão do RO 359, o TSE inovou ao entender ter havido renúncia à candidatura nata no caso apresentado, em que o detentor do mandato teria concorrido à vice na chapa para escolha do candidato a governador do partido e, tendo perdido, pretendia ver garantido seu nome na lista, enquanto candidato nato que era. O

Tribunal admitia que o direito ao registro poderia ser mantido apenas se houvesse vaga em lista.

Na Resolução 20.517, respondida por unanimidade na esteira do voto do ministro relator Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira, o TSE afastou o incomum requerimento da candidatura nata para candidatos a prefeito. Ele reafirmou que a Lei 9.504/97, em seu art. 8º, parágrafo 1º, somente assegura o registro de candidatura, para o mesmo cargo e pelo partido a que estejam filiados, aos detentores de mandato de deputado federal, deputado estadual ou distrital e vereador, ou aos que tenham exercido esses mesmos cargos em qualquer período da legislatura em curso.

No acórdão do RESPE 18.294 foi assegurado a um vereador baiano o direito ao registro de candidatura mesmo diante da negativa de indicação pela convenção, por ser candidato nato do partido. Já no acórdão do ARESPE 16.897, apenas resolvido em março de 2001, determinou-se que o cálculo da reserva de gênero das candidaturas deveria levar em conta as possíveis, descontadas as vagas das candidaturas natas.

O deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG) apresentou o PL 2.277/99, em novembro de 1999, pretendente a consolidar a legislação eleitoral esparsamente codificada e demais leis alteradoras e correlatas reunindo num documento único um conjunto de mais de 40 leis, “todas efetivamente em vigor, sem preocupações de mérito quanto à conveniência de se manterem ou se alterarem estas ou aquelas disposições vigentes”¹¹. Na ocasião de ser relatado na CCJ, tarefa assumida pelo deputado Bruno Araújo (PSDB-PE), manteve-se no PL 2.277/99 o artigo 8º da Lei 9.504/97, em razão de pender decisão definitiva da suprema corte, segundo o autor, em entrevista à Agência Câmara em 23 de março de 2010¹².

Para regulamentar o exercício do parágrafo 1º do artigo 8º da Lei 9.504/97, o TSE publicou a Resolução 20.561/00, por meio da qual sedimentou, no artigo 6º, que: “aos detentores de mandato de vereador e aos que tenham exercido esse cargo em qualquer período da legislatura que estiver em curso é assegurado o

¹¹ A reunião de normas dispersas em um mesmo texto é orientada por disposição da Lei Complementar 95 de 1998 e segue tendência iniciada pelo PL 4.764/98 que reúne a legislação sobre direito ambiental. Para notícia atualizada do PL 2.277, cf. o relatório da CCJ e demais trâmites. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17892>>. Acesso em 2 fev. 2012.

¹² O deputado faz referência à decisão que considerou inconstitucional a candidatura nata, a qual será destacada na sequência.

registro da candidatura para o mesmo cargo, pelo partido político a que estejam filiados”.

Posteriormente, o TSE estendeu a mesma disciplina para os mandatos de deputado federal, estadual ou distrital, acrescentando o parágrafo único a este artigo 8º, agora por intermédio da Resolução 20.993/02, a qual prescrevia que os candidatos natos devem comunicar ao partido, até o início da convenção partidária, o interesse em disputar o pleito, devendo ser registrado tal fato na ata de convenção.

A lei eleitoral, desse modo, assegurava o registro de candidatura à reeleição aos detentores de mandato de deputado estadual, distrital, federal e vereadores que tinham ocupado os cargos durante qualquer período da legislatura, sendo que cada partido poderia lançar candidatos em um número 150% maior do que as vagas a ocupar. No caso de coligações, independentemente do número de partidos que a compunham, o número de candidatos não poderia ultrapassar duas vezes o número de vagas a preencher. Quando vigia a regra que permitia a candidatura nata, as vagas aptas para preenchimento em convenção partidária eram aquelas disponíveis depois da ocupação da lista pelos atuais deputados e vereadores (MIGNONE, 24 abr. 2002).

1.3 Suspensão de efeitos da Candidatura Nata

Ocorre que, em 24 de abril de 2002, no julgamento da medida cautelar da ADI 2.530-9, promovida pelo Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, o STF suspendeu a eficácia do parágrafo 1º do artigo 8º da Lei 9.504/97, ou seja, extinguiu a candidatura nata. Nesse julgamento, cujo resultado foi 8x1, foi vencido o ministro Ilmar Galvão, que defendia uma razão corporativa e admitia o privilégio porque os deputados abandonavam suas carreiras para optar pelo mandato legislativo e poderiam ter dificuldades para retornar à vida profissional (FREITAS, 25 abr. 2002).

A tese central da ADI 2.530-9 era a de que o dispositivo impugnado, ao estabelecer a candidatura nata, violava o princípio da igualdade (artigo 5º, *caput* da Constituição Federal), ao criar um privilégio injustificável a determinado grupo de

parlamentares, bem como o princípio da autonomia político-partidária (artigo 17 da Constituição Federal). Dentre outras matérias levantadas nos votos dos ministros, há de se frisar a hipótese de que incentivaria a infidelidade partidária, além de que feriria também o princípio da isonomia intrapartidária.

Matéria publicada pela Folha de São Paulo, assinada por Silvana de Freitas, traz menção ao fato de que, embora a medida liminar não vinculasse a decisão final do mérito da ação, ela tradicionalmente a antecipa. A própria reportagem publicou a opinião do deputado José Genoíno (PT-SP) sobre a questão, para quem a decisão do STF é mais uma mostra de “tribunalização” das eleições, pois “toda eleição está dependendo de decisões da Justiça, aumentando a interferência do Poder Judiciário no processo eleitoral. Isso pode gerar precedentes graves. Sou contra a candidatura nata, mas essa decisão tem de ser dos partidos políticos e do Legislativo. Os tribunais não podem fazer reforma política”. Segundo a matéria, para o deputado Ricardo Barros (PPB-PR), todavia, a decisão é boa porque “obriga todos os parlamentares a tratar bem seus partidos, mesmo depois de eleitos, e fortalece a fidelidade partidária” (FREITAS, 25 abr. 2002).

O julgamento cautelar da ADI 2.530-9 teve repercussão imediata nos parlamentares que se encontravam em sessões legislativas no Congresso Nacional naquele dia 24 de abril. O deputado Rodrigo Maia (PFL-RJ) informou ao plenário da Câmara dos Deputados a decisão do Judiciário pelo fim da candidatura nata. Aquele líder partidário acusava que “a partir daquele momento os parlamentares estariam presos ao controle do diretório, que, em muitos estados, é de um ou outro político”. Concluía Maia, então, que “a decisão do TSE [sic] era mais uma decisão contra o Congresso Nacional”¹³ (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 24 abr. 2002).

O deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), por sua vez, proferiu longo discurso em nome do partido, mas no sentido de “cumprimentar o TSE [sic] pela extinção da candidatura nata” porque

¹³ O parlamentar se equivocou, pois a decisão foi do STF.

deputado que tem partido, que frequenta as reuniões de liderança, que tem convivência partidária e conhece o delegado e os membros do diretório não tem essa preocupação. Entendo que nós, desta Casa, deixamos uma lacuna aberta, ao não regular a matéria. Há Parlamentares da Câmara dos Deputados que devem ter trocado de partido umas seis vezes nesta Legislatura. Esses têm a temer, pois não conhecem o Presidente do partido, não sabem onde fica sua sede e sempre se valeram da candidatura nata, para pular de galho em galho, para trocar de partido como se muda de camisa. Nós, que temos vida partidária e obedecemos às regras e à organização do partido, não temos a temer com o fim da candidatura nata. Quem tem liderança no partido, candidato é nas eleições para deputado federal (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 24 abr. 2002).

A manifestação do PPS, no mesmo sentido, foi proferida pelo deputado João Hermann Neto (PPS-SP), que comemorava o acordo que estabeleceu que as candidaturas dos atuais deputados, senadores e governadores detentores de mandatos não seriam natas. “O PPS defende a desconstitucionalização e a desregulamentação absoluta da legislação sobre partidos”, na perspectiva de entender que a candidatura nata deve ser questão interna dos partidos, para fortalecer a organicidade dos mesmos (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 24 abr. 2002).

No dia seguinte à sessão ordinária que acompanhou o julgamento da cautelar da ADI 2.530-9, o deputado Coriolano Sales (PMDB-BA) referiu-se ao episódio mencionando que o STF “sepultou uma camisa-de-força que rondava os partidos, a chamada candidatura nata, que só os desfigurava”. Afirmava ainda que reformas políticas eram necessárias “para fortalecer os partidos políticos e dar garantias à sociedade para eleger seus representantes no Congresso”, mas que estas precisavam ser feitas “pelo Poder Legislativo e não serem entregues ao Poder Judiciário Federal, no caso, ao TSE e ao STF”. (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 25 abr. 2002).

Comentários à suspensão da candidatura nata pelo STF ainda foram registrados nas sessões seguintes da Câmara dos Deputados. Exemplifica essa repercussão o discurso do deputado Severino Cavalcanti (PP-PE), em aparte ao pronunciamento do deputado Sergio Reis (PTB-SE), em 2 de maio de 2002, em que defendeu a ideia do direito à candidatura nata, pois esta era “consagrada pelas urnas”. Segundo ele, a candidatura nata é essencial à “posição partidária que temos no Brasil” e sua retirada pelo STF deixa os parlamentares “completamente tolhidos, sem poder usar nossas prerrogativas de parlamentar”, pois, em havendo discordância com a direção estadual, “ela não lhe dará legenda”. Afirmou, ainda, que

o parlamentar “tem que ficar preso às conveniências da direção estadual do seu partido”, pois, “do contrário, não obterá o seu registro, por decisão da cúpula partidária. Não existe mais democracia, pois se retira o direito de [...] vir a esta Casa criticar o seu partido quando ele estiver errado”, asseverou o deputado. (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 02 maio 2002).

O Quadro 9 abaixo elenca decisões do TSE em processos que versavam sobre a vigência e a extensão de significado da candidatura nata posteriores a sua suspensão pelo STF.

Norma	Data	Texto
TSE Res. 21.079	30/04/02	Revogação do art. 8º e do § 2º do art. 15 da Res. 20.993 de 2002 do TSE em virtude ADI 2.530, de 2.5.2002, que suspendeu, até a decisão final da ação, a eficácia do § 1º do art. 8º e do § 2º do art. 15 da Lei n. 9.504/1997.
TSE Dec. Mon. RESPE 24772	18/10/04	Direito adquirido à candidatura nata , não teria ela como ser acolhida. Na espécie, a norma do § 1º, art. 8º, da Lei nº 9.504/97, que previu a candidatura nata, não foi revogada ou substituída por lei nova. Simplesmente teve sua eficácia suspensa, mediante decisão do STF, em razão do vício de inconstitucionalidade. Quer dizer, o recorrente tinha o direito ao registro sem submeter seu nome à convenção, direito esse que cessou em 24/04/2002.
TSE Res. 21.778	27/05/04	Deputados federais não preferem aos candidatos a prefeito em convenções municipais.
TSE MS 3.761, ref. Res. 22.610	14/05/08	Perda de mandato devido à desfiliação partidária sem justa causa. Jamice Gonçalves de Castro pretendia impedir efeito da perda de mandato requerida pelo PPS depois da troca de partido pelo vereador de Coruripe/AL. A jurisprudência do TSE diz que a deliberação sobre cumprimento imediato de decisões que implicam o afastamento de candidatos de seus cargos eletivos deverá aguardar a respectiva publicação da decisão e eventuais embargos, ponderando-se a necessidade de esgotamento da instância e até mesmo a possibilidade de acolhimento dos declaratórios.
TSE AC 2.378, ref. Res. 22.610	20/05/08	Perda de mandato devido à desfiliação partidária sem justa causa. José Alves de Souza propõe ação, contra o PPS, de efeito suspensivo à decisão que impôs perda de seu mandato de vereador em Antonina, no Paraná. Alega ter sofrido grave discriminação e visto tolhido seu direito de concorrer a reeleição. Menciona que a troca de partido foi a única alternativa de sobrevivência política que teve, já que não pode mais dispor da candidatura nata . A justificativa apresentada pelo requerido foi resumida pelo relator no seguinte: votei contra alguns projetos de lei que eram do interesse do dirigente local do PPS - "o dono do partido no município de Antonina" e por isso sofri ferrenha perseguição política, sendo considerado traidor, sendo obrigado a sair do PPS já que poderia ser preterido e não obter vaga para disputar as próximas eleições. O TSE entendeu como mera divergência política e negou o pedido.
TSE RO 1.771, ref. Res. 22.610	17/02/08	Perda de mandato devido à desfiliação partidária sem justa causa. O MP Eleitoral do Piauí pleiteava perda de cargo do vereador Dário Kardeck de Carvalho Araújo, que se desfilia do PSDB e passava a integrar os quadros do PDT de seu estado. O MP afirmava que ao contrário de supor justa causa na troca partidária, o candidato “desligou-se do PSDB no intuito de recandidatar-se ad perpetum (autêntica consolidação da ‘ candidatura nata ’) e de galgar postos de elevada importância política”. A decisão do TSE acompanhou o TRE e considerou legítima a troca, pois era vítima de grave discriminação pessoal dentro do partido.

Fonte: TSE (Diário da Justiça Eletrônico)

Quadro 9 – Decisões do TSE referentes à candidatura nata após esta ser considerada inconstitucional.

Diante da decisão do STF de suspender a eficácia da candidatura nata até a decisão final da ação, o TSE emitiu, em 30 de abril de 2002, a Resolução 21.079, por meio da qual restou revogado o artigo 8º, bem como o parágrafo 2º do artigo 15 da Resolução 20.993/02, que disciplinaria o instituto nas eleições daquele ano.

Depois do julgamento liminar da ADI 2.530-9, o TSE foi convocado a manifestar-se em duas ações que versavam sobre o dispositivo suspenso pelo STF. Tratam-se da Resolução 21.778, julgada em 27 de maio de 2004, e do Recurso Especial Eleitoral 24.772, julgado por uma decisão monocrática de 18 de outubro de 2004. No primeiro caso, o TSE respondeu à consulta de partido político sobre as eleições de 2004, determinando que deputados federais não preferem aos candidatos a prefeito em convenções municipais. O último, por sua vez, possibilitou ao TSE discutir sobre o alegado direito adquirido à candidatura nata. Decidiu a corte que não teria ele como ser acolhida¹⁴.

Um estudo relativo à legislatura 2003-2006, realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) e publicado, pela Agência Câmara, em 12 de agosto de 2002, concluiu que, dos 513 deputados federais, 425 disputariam a reeleição, 57 deles competiriam a um cargo majoritário, 10 concorreriam a deputado estadual e 21 desistiriam de disputar qualquer cargo. Segundo o analista político Antônio Augusto de Queiroz, diretor de documentação do Diap e responsável pela pesquisa, “trata-se de um dos maiores índices de candidatura à reeleição, e [...] os deputados tiveram que submeter seus nomes às convenções, após a derrubada da candidatura nata pelo Supremo Tribunal Federal” (BRANDÃO; DOEDERLEIN, 12 ago. 2002).

¹⁴ No recurso interposto, sustentava-se que o direito adquirido advém do preceito geral segundo o qual a relação jurídica realizada sob o império de uma lei deve perdurar ainda quando tal lei seja substituída. A lei nova deve respeitar o direito adquirido sob a vigência da lei revogada, pois àquela só compete dispor para o futuro e não para o passado. No entanto, o TSE entendeu que a norma que previa a candidatura nata não foi revogada ou substituída por lei nova. Simplesmente teve sua eficácia suspensa, mediante decisão do STF, em razão do vício de inconstitucionalidade. Quer dizer, o recorrente tinha o direito ao registro sem submeter seu nome à convenção, direito esse que cessou em 24/04/2002, data em que a eficácia da norma foi suspensa, por afronta aos princípios da isonomia e da autonomia partidária consagrados na Constituição. Note-se que, logo após declarada a ineficácia da norma, o TSE revogou o art. 8º e o § 2º do art. 15 da Resolução 20.993/02, que tratavam dos candidatos natos nas eleições de 6/10/2002, não havendo falar, a estas alturas, segundo o TSE, de direito adquirido à candidatura nata.

Tabela 1 – Deputados federais que concorreram à reeleição, no período de 1990 a 2006

Eleição	Deputados	Candidatos à reeleição	% de recandidatura
1990	495	368	74,34
1994	503	397	78,92
1998	513	443	86,35
2002	513	416	81,09
2006	513	442	86,16

Fonte: QUEIROZ, 06 fev. 10.

Estudo do “Congresso em Foco”, de fevereiro de 2010, traz os dados relativos aos parlamentares que concorreram à reeleição e mostra que, em 2002, sem candidatura nata, houve uma queda no número de candidatos em relação a 1998 (27 parlamentares). Isso necessariamente não significa deputados barrados pelos partidos, pois muitos podem ter concorrido a outros cargos eletivos disponíveis naquela eleição (deputado estadual, senador ou suplente de senador, governador ou vice-governador ou mesmo presidente ou vice-presidente). Em 2006, novamente sem candidatura nata, o índice subiu em relação a 2002 e ficou praticamente no mesmo nível apresentado em 1998. Aliás, mais de 400 candidatos à reeleição ou acima de 80% do total de deputados é um patamar superior àquele registrado nos anos 1990, quando havia candidatura nata, que ficava abaixo de 80%. Também nesse caso, a candidatura nata pode não ter nenhuma responsabilidade sobre os dados, e sim um aumento do prestígio da atividade legislativa e/ou a redução na ambição dos parlamentares por outros cargos eletivos (BARRETO, 2011).

1.4 As Tentativas de retorno da Candidatura Nata

Apesar de não ser possível estimar com precisão o impacto da candidatura nata, é inegável que uma parcela da classe política se mobilizou para reverter a decisão do STF, o que demonstra que ela não era indiferente ao instituto.

Em dezembro de 2003 foi apresentado pela Comissão de Reforma Política o PL 2.679/03, através do qual, em seu artigo 6º e incisos, restaria novamente tutelado no ordenamento brasileiro o direito à candidatura nata. Embora com redação

modificada do modo como historicamente o instituto era tratado, a simples leitura não gera dúvida quanto aos efeitos políticos que o texto pretendia implementar.

Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, comporão a lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.

§ 1º O ordenamento da lista a que se refere o *caput* obedecerá aos seguintes critérios:

I – primeiramente, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, isto é, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003;

II – a seguir, os candidatos que houverem mudado de legenda partidária após o pleito de 2002, respeitada, igualmente, a ordem da votação obtida (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 2.693/03).

O PL original foi alterado pela CCJ da Câmara, por meio do substitutivo do relator, deputado Rubens Otoni (PT-GO). A essência do projeto, no entanto, foi mantida. Vale referir que, inclusive, na justificativa apresentada em anexo ao PL 2.679/03 há silêncio quanto ao motivo que teria embasado o ressurgimento do instituto da candidatura nata na lei. Não obstante, foi fartamente argumentado que a mudança da legislação eleitoral se fazia urgente e necessária para evitar os incentivos legais à “extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias” – um dos principais argumentos que sustentavam o fim do privilégio da candidatura nata (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 2.693/03).

O PL 2.679 foi declarado prejudicado em 30 de maio de 2007, em face da rejeição do PL 8.039/86, ao qual se encontrava apensado. Até 2007, no entanto, não passou despercebida a releitura do instituto. A repercussão parlamentar foi novamente significativa e imediata no Congresso Nacional. O pronunciamento do deputado Lincoln Portela (PL-MG), em 18 de novembro de 2003, retoma a discussão, quando constata que

a lista fechada volta com a candidatura nata extinta na eleição passada. Vão encabeçar a lista os mais votados, ou seja, o eleitor simplesmente vai trazer de volta a figura do deputado biônico. Instituiremos o deputado biônico nesta Casa. Isso é um absurdo [...] Não podemos engessar a democracia e o surgimento de novas lideranças. Jamais surgirão no Brasil, a partir de 2010, novas lideranças, porque elas não terão os convencionais nas mãos para poder encabeçar a lista fechada (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 18 nov. 2003).

Em outro sentido, o deputado Prof. Luizinho (PT-SP) proferiu discurso em 19 de maio de 2004 atentando para o fato de o Regimento Interno da Câmara garantir que não há candidatura nata.

O que temos hoje é outra violência: impede-se o partido de decidir internamente qual dos seus Deputados pode ser o seu representante na disputa da eleição. Primeiro, não se trata de nomes, mas de dar a exata dimensão do direito do partido, que é quem indica e o faz a seu bel-prazer; segundo, cabe-nos consolidar a justeza da isonomia na representação da Presidência de nosso Parlamento. Por isso, peço aos Deputados que votem pela aprovação dessa emenda, que nos dará a garantia de quebrarmos essa profunda injustiça que existe no nosso Regimento Interno (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 19 maio 2004).

A respeito da ordem da lista, novamente, o deputado Josué Bengtson (PTB-PA) afirmava, em 23 de junho de 2005, no que respeitava às eleições de 2006, em manifestação contrária às listas preordenadas, que ocultam os candidatos, que

fora as oligarquias e os donos de partido, não tenho encontrado deputado dizendo ser favorável à lista preordenada, porque eles sabem que não vão ser os primeiros da lista, mesmo sendo bem votados, porque não temos candidatura nata na nossa Constituição. É na convenção do partido que serão estabelecidos os nomes da tal lista preordenada (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 23 jun. 2005).

Já o deputado Alceste Almeida (PTB-PR), na sessão de 3 de outubro de 2005, partia do suposto comum que o eleitor brasileiro vota mais no candidato do que no partido, para dizer que

a perda da candidatura nata faz com que cada deputado, a cada ano que antecede ao prazo de carência de sua filiação, não se preocupe com a quantidade de votos, mas fique calculando qual legenda lhe dará mais conforto e segurança no próximo pleito. Já os caciques, estes têm seus clãs em cada Estado, e fica a critério deles, por conta de sua bancada e da maioria nas executivas partidárias, aprovar ou não que esse ou aquele nome passe na convenção (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 3 out. 2005).

Em 30 de maio de 2007 foi apresentado pelo deputado Regis de Oliveira (PSC-SP) o PL 1.210, ainda constante da pauta do Congresso Nacional, e que, na oportunidade em que passou na CCJ recebeu emenda aglutinativa do deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), seu relator, com o intuito de estabelecer financiamento público exclusivo de campanha eleitoral, bem como instituir a lista preordenada. O sentido da norma foi interpretado pelo deputado Mario Heringer (PDT MG), quando disse ao plenário da Câmara que “se não podemos ser candidatos naturalmente, nas próximas eleições, não poderemos estar naturalmente enfiados numa lista preordenada. Se aprovarmos essa lista, ganharemos de presente a realidade que desejamos” (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 29 maio 2007).

O deputado Carlos Souza (PP-AM), em 20 de junho de 2007, fez contraponto ao argumento, dizendo que a “lista fechada só vai ‘cacifar’ os proprietários de partidos no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste e só vai ‘coronelizar’ os donos de partido no Norte e no Nordeste. Repito: não é assim que iremos democratizar a política nacional” (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 20 jun. 2007). Também o deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) referiu-se que a regra na proposta do deputado Ronaldo Caiado não tinha suporte constitucional, porque não pode haver “reserva de mercado”:

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que não há candidatura nata. Portanto, não há perigo de não haver espaço para o novo. Não há garantia para quem é Parlamentar, mas, por outro lado, nenhum partido vai abrir mão do seu puxador de votos. Sou dirigente partidário e quero, na minha lista, ter os melhores e os mais qualificados para ganhar credibilidade, que é o necessário (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 27 jun. 2007).

O próprio deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) viu razão em justificar sua emenda, afirmando haver leitura errônea de seu substitutivo

de que os deputados já têm a reeleição garantida - seriam deputados biônicos. [...] Leiam, por favor, com atenção o art. 6º do substitutivo. Nele, está muito claro que a lista dos candidatos será composta de acordo com a ordem de votação da última eleição, desde que convalidada pela convenção do partido. Não existe candidatura nata! O Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre essa matéria. Ninguém iria confeccionar um substitutivo com falhas tão primárias, desrespeitando o sentimento da população. A convenção é soberana. Ficará em primeiro lugar na lista quem a convenção assim decidir. Se o substitutivo define alguns pontos na lista, isso ocorreu em decorrência de solicitação feita pelas senhoras deputadas à Comissão e ao Relator, porque, no atual sistema eleitoral, as mulheres não têm representação acima de 8,8% nesta Casa - os dados estão aí para demonstrar. A única coisa que fizemos foi, entre os 3 primeiros da lista, impor a alternância de sexo e de gênero, de maneira a dar maior representatividade àquelas que hoje são mais de 51% da população brasileira. Com lista aberta e com o atual sistema eleitoral, as mulheres jamais terão espaço e jamais crescerão politicamente neste País (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 27 jun. 2007).

É de 20 de junho de 2007 a publicação na Folha de São Paulo de entrevista da BBC Brasil com o ministro Marco Aurélio de Mello, então presidente do TSE, que classificava como “odioso” o ponto do projeto de reforma política que garantia aos parlamentares detentores de mandato um lugar no topo da lista dos partidos nas eleições seguintes. Segundo o ministro, que se diz favorável ao voto distrital misto, a escolha da lista deve ser definida em convenção do partido, pois a alternância é salutar e própria do regime democrático. Mello rebateu as críticas sobre a lista fechada corresponder à ditadura dos partidos, por permitirem a eles muitos poderes, dizendo que não há candidatura avulsa no Brasil. Para o então presidente do TSE, a mudança favoreceria os partidos, uma vez que no Brasil “se vota praticamente pela simpatia do candidato, o que é muito ruim” (BACOCINA, 20 jun. 2007).

Em novembro de 2008, o deputado Eudes Xavier (PT-CE) argumentou que diante

da impossibilidade de ‘candidatura nata’ ou de hierarquização do procedimento de escolha dos indicados na lista e em sua ordem (a legitimidade de uma candidatura deve dar-se, na maior medida possível, com base na participação partidária interna do candidato e, se cumpridor de mandato eletivo, seu grau de fidelidade partidária e sua atuação parlamentar - elemento que, por estar sob o crivo público, de fato garante a viabilidade eleitoral de um candidato em um modelo de lista fechada (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 3 nov. 2008).

O PL 1.210/07, que continha propostas de alteração ao Código Eleitoral (4.737/65), à Lei dos Partidos Políticos (9.096/95) e à Lei das Eleições (9.504/97), teve seu trâmite interrompido pela necessidade de apreciação pelo plenário da

Medida Provisória 395-A, do mesmo ano, que abriu crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de 3 bilhões, 252 milhões de reais. Foi inútil o pedido de urgência, em seguida arquivado pela Mesa, apresentado em 4 de março de 2008 por um terço dos membros da Câmara dos Deputados para retomar a apreciação do projeto de Reforma Política.

Em que pese as propostas de reforma política não terem tido suficiente êxito desde então, o tema da candidatura nata ronda os discursos parlamentares, mesmo que não se tenha tido notícia de novos projetos de sua previsão legal. A mais recente manifestação localizada foi a do deputado Lincoln Portela (PR-MG), em 2009, contundente na defesa de que lista fechada e candidatura nata são retrocessos. Segundo o parlamentar, “não há candidatura nata no Brasil e os parlamentares estão errados se acham que vão encabeçar lista fechada” (BRASIL. Diário do Congresso Nacional, sessão de 20 maio. 2009).

* * *

O capítulo procurou apresentar a trajetória da candidatura nata nas diferentes legislações que regulamentaram as eleições brasileiras, desde a sua introdução em 1974, por intermédio da Lei 6.055, até o STF considerá-la inconstitucional, o que ocorreu em 24 de abril de 2002, no julgamento da ADI 2.530-9. Igualmente, relatou a fundamentação de argumentos nos processos judiciais em que vem sendo discutida e as matérias eleitorais com as quais está mais corriqueiramente conectada. Por fim, especialmente após a eliminação da candidatura nata, observou o modo como foi abordada em alguns discursos de parlamentares, proferidos na Câmara dos Deputados.

Restou mapeado, com a maior abrangência possível frente aos meios de pesquisa e aos dados coletados a trajetória da candidatura nata na legislação brasileira. No próximo capítulo o foco recairá sobre o modo como a literatura especializada tem analisado e avaliado esse instituto.

2 As Interpretações sobre a Candidatura Nata

Neste capítulo, o foco está centrado no modo como a candidatura nata tem sido analisada pelos diferentes autores que estudam o sistema político brasileiro. Longe de ter a pretensão de realizar um levantamento completo dessas referências, o texto procura sintetizar e discutir criticamente as principais linhas interpretativas a respeito do instituto. As fontes para a sua construção foram as produções desses autores, divulgadas em artigos científicos, livros, dissertações ou teses, assim como dados primários relativas às circunstâncias que cercaram a implantação da candidatura nata.

Os trabalhos que trazem esforços interpretativos acerca da candidatura nata atentam a duas dimensões do fenômeno. O primeiro a relaciona ao contexto do regime militar e, por conta disso, acaba por buscar fornecer explicações temporalmente delimitadas, de cunho histórico-político, voltado especialmente a entender as razões pelas quais ela foi criada durante o período ditatorial. Um exemplo dessa tendência pode ser encontra nessa citação:

Se por um lado o regime [militar] possibilitava alguma forma de articulação de seus opositores, por outro, através de artifícios como, por exemplo, a sublegenda, a candidatura nata, os senadores biônicos, além de outros, inviabilizava qualquer tentativa mais firme e consistente de fortalecer qualquer organização política, a não ser aquelas que fossem de interesse dos próprios militares (MEZZARROBA, 1995, p.214).

O segundo apresenta uma perspectiva mais ampla, de ordem institucional, e se move pelo questionamento sobre os efeitos que essa regra produz no sistema político brasileiro, mais especificamente, os efeitos que produz nos partidos políticos, como pode ser observado a seguir:

no Brasil, uma vez eleitos, os políticos são pouco controlados pelos partidos; não que o controle das indicações seja meramente descentralizado, ele praticamente não existe, porque os deputados eleitos conquistam automaticamente o direito de concorrer nas próximas eleições (é a regra do "candidato nato") (SAMUELS, 1997).

Longe de indicarem perspectivas dissociadas e contraditórias, as duas dimensões são convergentes, pois atentam para aspectos distintos, mas complementares da candidatura nata. Os dois excertos apresentados acima comprovam este fato: embora Samuels aborde o período pós-85 e Mezzaroba a ditadura militar (razão pela qual está interessado em apresentá-la como criadora da candidatura nata), ambos acabam por exaltar o mesmo aspecto: o fato de essa medida colaborar para a fragilidade institucional dos partidos políticos.

Diante dessa situação, busca-se a seguir apresentar os elementos constituintes dessas dimensões interpretativas acerca da candidatura nata, bem como analisá-los mais criticamente, com vistas a verificar a consistência e a validade de seus argumentos e da teia de relações que constroem. Principiar-se-á pela questão relativa à origem na legislação brasileira e, posteriormente, analisar-se-á a candidatura nata como elemento do sistema político.

2.1 As Razões para o surgimento da Candidatura Nata

A disciplina dos partidos políticos sob a Constituição de 1946¹, que segundo Lima (2004) operou como um reforço ao papel e a importância dos mesmos, contrasta em muito do modo como foram alvos diretos do ordenamento jurídico que sucedeu o golpe de 1964. Considerando que a Reforma Política obtida em 1965, responsável pela primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 4.740/65), não atendeu aos interesses do Executivo, este os extinguiu à força do AI 2 de 1965.

¹ Através da "Lei Agamenon", de 1945, determinava que somente poderiam concorrer candidatos registrados pelos partidos políticos ou por alianças de partidos, onde um candidato poderia concorrer por mais de um partido para os cargos regidos pelo princípio majoritário, mas somente por um partido ou coligação partidária para os cargos regidos pelo princípio proporcional. O candidato ainda poderia concorrer simultaneamente para presidente, senador e deputado federal num mesmo estado ou em mais de um estado, possibilidade que permitiu a Getúlio Vargas, por exemplo, ser candidato a deputado federal por nove estados e senador por dois. Terminou por ser eleito senador por SP e RS e deputado por vários estados. A CF de 1946, no §4º do art. 11 do ADCT, alterou parte das regras e passou a impedir a inscrição do mesmo candidato por mais de um estado (LIMA, 2004, p.122-124).

A atividade partidária, em todo o regime militar, nas palavras de Villela (2003), “dependeu da onipotência do Poder Executivo”, que criou um bipartidarismo artificial regido por Atos Institucionais e Atos Complementares, inclusive controlando internamente os partidos, conforme dispunha o art. 149 da CF de 1967: “a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal”; bem como a mera “inscrição de pósito”, que era para Villela a liberdade partidária do § 3º do art. 152 da EC 25/1985: “é livre a criação dos partidos políticos [...] lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento”.

Se esse era o panorama das regras sobre partidos políticos de inspiração ditatorial, não deveria causar estranheza a institucionalização da candidatura nata nem que “tão cerebrina criação do casuísmo não tenha sofrido objeção por parte da Justiça Eleitoral” porque normas casuísticas, segundo o autor, “muitas vezes, tiveram por escopo dificultar a atuação dos adversários políticos, mas, não raro, foram impostas para prodigalizar vantagens e privilégios aos detentores de mandatos eletivos – prática ainda frequente no regime de plenitude democrática”.

Mezzaroba (2003, p.214) inclui a candidatura nata dentre os “artifícios” criados pelo regime, ao lado da sublegenda e dos senadores biônicos. Ela faria parte do que Fleischer (1988, 1994) chamou de “desventuras da engenharia política” ou de “manipulações casuísticas”, promovidas pela ditadura com vistas a manter o processo político sob controle. O próprio Fleischer (1994, p.174) apresenta uma explicação mais específica: a candidatura nata fez parte de um elenco de medidas “liberalizantes” adotada pelo governo Geisel como parte da política de “distensão”, nas quais se incluem: aumento no número de cadeiras da Câmara de 310 para 364, proibição da sublegenda e acesso amplo a todos os candidatos à nova rede interligada de TV via Embratel em nível estadual.

Na avaliação de Lima Júnior (1993, p.90, 94), ela foi incluída no pleito de 1982, com o objetivo de reduzir a taxa de renovação parlamentar e perpetuar a situação vigente nos partidos políticos, ou seja, o domínio das antigas lideranças. O autor ainda afirma que a estratégia foi capitaneada pelo governo militar. O interessante é que, além de não avançar nessa explicação, o autor traça tais comentários apenas em relação à eleição de 1982, sem incluir as demais, embora também as aborde na continuidade do artigo.

Independentemente das interpretações acerca das motivações para a inclusão da candidatura nata na legislação brasileira apresentadas nos parágrafos precedentes, o dado “objetivo”, tal como indicado no capítulo 1, é que o fato ocorreu por meio da Lei 6.055/74, destinada a regulamentar o pleito daquele ano. Portanto, para além de interpretações de corte dedutivo, muitas delas permeadas por uma tendência ensaística e com pouca preocupação com a análise dos fatos, acredita-se que o entendimento das origens da candidatura nata exige investigar as razões pelas quais foi apenas no contexto das eleições de 1974 que a medida se tornou uma regra geral a ser seguida nas disputas para o cargo de deputado.

Um caminho possível para atingir tal objetivo passa pela análise das peculiaridades da tramitação e do conteúdo do projeto que deu origem à lei, o PL 18/74. Nesse caso, três observações podem ser realizadas.

A primeira é a extrema rapidez na tramitação: em menos de três meses, o PL foi protocolado, discutido, aprovado nas duas casas e sancionado pelo presidente. Apresentado em 20 de março de 1974 pelo senador José Lindoso (Arena-AM), ele foi aprovado pelo Senado em oito dias. Encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tramitou como o PL 1853/74, foi aprovado no dia 28 de maio. Por ter sofrido modificações, foi novamente apreciado pelo Senado, tendo sido acatado mais uma vez em oito dias. Enviado ao presidente, foi promulgado 11 dias depois.

Apesar da premência – quando ele foi apresentado faltavam menos de oito meses para a eleição daquele ano –, são dois os fatores que colaboraram para essa rápida tramitação. Um é ter sido examinado e aprovado pela Arena, o que garantia os votos necessários para a aprovação.² O outro é que a discussão ocorreu em clima de entendimento também entre Arena e MDB. A questão mais polêmica, a reivindicação do MDB de redução no número de candidatos a serem apresentados pelos partidos, apesar de rejeitada no Senado, acabou contemplada na Câmara dos Deputados e foi incorporada à lei. Logo, o relator da CCJ da Câmara dos Deputados, Élcio Alvares (Arena-ES), registrou que o senador Lindoso colheu

² Na tramitação no Senado, o MDB levantou a hipótese de o PL não ter a chancela do partido, e sim de ter sido uma iniciativa isolada de José Lindoso. A argumentação era de que, se fosse um PL partidário, teria sido apresentado pelo líder do partido ou pela bancada. Lindoso, vice-líder da Arena, rechaçou esta versão (BRASIL. SENADO FEDERAL. 20 mar. 1974, p.360-375).

na experiência e na legislação congênere de 1970 valiosos subsídios para o seu projeto, que teve, por inteiro, o batismo lustral do Partido Majoritário, constituindo-se, assim, em peça alicerçada em sólidos propósitos de melhor estimular a vida político-partidária do país, principalmente no que se refere ao processamento de registros, prazos e datas, todos convenientes e adequadamente ajustados à necessidade da mecânica eleitoral vigente. [...] O projeto foi examinado e aprovado pelo Partido da Maioria. É, portanto, uma proposição partidária, cujo estudo deve ser feito dentro do mais amplo consenso. Vale assinalar, neste ponto, o notável clima de entendimento verificado entre as Presidências e Lideranças partidárias, permitindo a apreciação da matéria no mais amplo sentido e dinamizando, em muito, a fluência dos debates, fator que deu azo ao aprimoramento de pontos até então objetos de controvérsia e polêmica além de aduzir na esteira luminosa das ponderações, outras normas inteiramente válidas em prol da atividade partidária (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CCJ, 22 maio 1974, p.3154).

Talvez por isso, a justificativa que acompanha o PL 18/74 é sintética, meramente descritiva e não apresenta nenhum esforço mais intenso para convencer os possíveis opositores. No caso da candidatura nata, por exemplo, é afirmado que “se acrescentou [em relação à Lei 5.581, que regulamentou a eleição de 1970] que os atuais deputados federais e estaduais serão candidatos natos dos seus respectivos partidos” (LINDOSO. PL 18/74. 1974, p.340).

A segunda observação refere-se ao fato de a proposição da candidatura nata não ter causado celeuma no Congresso Nacional, pois sempre foi considerada uma medida consensual. Dentre as diversas emendas propostas – 10 no Senado e 40 na Câmara –, nenhuma a contestou, sendo que apenas duas versaram sobre o tema. A apresentada na Câmara dos Deputados e incorporada ao texto final, procurava agregar prerrogativas aos candidatos natos, pois atribuía a eles o direito de usarem o mesmo número com o qual haviam concorrido anteriormente. A outra, surgida ainda na primeira tramitação no Senado, e não acatada pelo plenário, pretendia antecipar o prazo de realização de convenções. Embora não tratasse diretamente da candidatura nata, ela era a inspiração para tal proposição, visto que Nelson Carneiro (MDB-Guanabara), autor da emenda, justificou que, se essa antecipação não ocorresse, os parlamentares ficariam em vantagem em comparação aos não-parlamentares, que só teriam a certeza de serem concorrentes alguns meses depois, quando as convenções oficializassem suas candidaturas.

Por conta desse consenso, a candidatura nata pouco foi citada quando da discussão do PL nas duas casas. Apesar disso, a CCJ da Câmara dos Deputados, ao emitir parecer, citou que a candidatura nata e a expansão do número de

candidatos que cada partido podia apresentar suscitaram ampla repercussão. No entanto, foi apenas esta segunda questão quem gerou polêmica e, quando surgiram referências ao objeto da dissertação, estiveram a ela relacionadas, como será indicado a seguir.

A possibilidade de os partidos lançarem candidatos correspondentes a até três vezes o número de vagas em disputa, presente no PL original, repetia o que havia prevalecido nas eleições de 1970 (a já citada Lei 5.581, de 26 de maio de 1970). Essa determinação foi mantida na primeira versão aprovada pelo Senado, embora a reclamação do MDB, manifestada por meio de pronunciamentos em plenário e a apresentação de emendas. Na Câmara, o limite foi reduzido para duas vezes o número de vagas – o que era advogado pelo MDB –, modificação que foi mantida pelo Senado, quando ele voltou a analisar a questão. Desse modo, a Lei 6.055/74 fixou o limite em duas vezes o número de vagas em vigor naquela legislatura (art. 8º) e, caso o TSE aumentasse a representação dos estados para a próxima legislatura – essa atribuição era determinada pelo art. 6º –, os partidos poderiam “completar” a lista, ou seja, acrescentar mais candidatos, respeitado o limite do dobro de vagas (art. 8º, §1º).

A terceira observação é que, ainda que a proposição tenha sido apresentada no Senado, ela não estendia a condição de candidato nato aos senadores. Essa questão também não foi discutida durante a tramitação nas duas casas, tampouco foi objeto de emenda. Apesar de não ser utilizada a sublegenda nas eleições daquele ano, ao contrário do que ocorrera nas anteriores, parecia existir um consenso nessa questão: a candidatura nata era um recurso a ser colocado à disposição dos deputados, e não dos senadores.

Esse conjunto de observações parece consagrar a interpretação que vem sendo acompanhada, segundo a qual a origem da candidatura nata reside na ditadura militar. No entanto, argumenta-se ser evidente que, dado o tipo de relação que o regime militar estabelecia com a classe política em geral e com o Congresso Nacional em particular, uma medida dessa natureza não seria incorporada à legislação eleitoral sem a concordância da cúpula do regime. Nesse sentido, ela foi chancelada pela ditadura, o que também significa dizer que foi, efetivamente, criada durante o regime militar.

Dessa forma, tal afirmação está coberta de razão, mas não necessariamente consegue captar a especificidade do fenômeno, pois ainda é preciso questionar sobre as motivações para incluir a medida. A resposta que se advoga afirma que a iniciativa da criação da candidatura nata tenha por origem os parlamentares, notadamente os da Arena, e que os dirigentes da ditadura concordaram que ela compusesse as regras relativas às eleições daquele ano. Na sequência, pretende-se apresentar argumentos que sustentem tal versão, a começar pela ponderação sobre as razões a partir das quais os parlamentares a incluíram na proposta da lei e, de tão consensual que era para eles, não a discutiram e rapidamente a aprovaram.

Uma das possíveis respostas indica que a candidatura nata visou a dar garantias aos deputados frente ao próprio regime militar. Todavia, se a intenção era evitar que a ditadura fizesse com que os deputados perdessem o mandato ao impedi-los de concorrer à reeleição – uma espécie de forma sutil de cassação –, a candidatura nata não oferecia muitas garantias. Afinal, se o regime realmente quisesse punir determinados parlamentares, ele não ficaria limitado pela medida, o que é confirmado pela vigência do AI-5³ e pelos vários episódios anteriores de cassação de parlamentares. Ainda que se argumente que naquela conjuntura de início do mandato do presidente Geisel⁴ ele acenasse com a “distensão”, as cassações não eram lembranças de tempos passados e não havia nenhuma garantia de que não mais seriam promovidas. Aliás, o governo Geisel mostrou que não abriria mão de realizar cassações sempre que achasse necessário.⁵

Nesses termos, também não se concorda com a ideia de que a candidatura nata tenha surgido como uma proteção à ação parlamentar frente ao regime, como pondera o Ministro do TSE, Diniz de Andrade, no acórdão 12.242/DF, de agosto de 1994. Andrade entende condenável conferir sentido espúrio ao instituto, pois ele teria emergido no sistema eleitoral brasileiro como garantia ao livre exercício dos mandatos, dotada de caráter assecuratório aos parlamentares, que viam minimizados os riscos de se verem afastados do pleito subsequente em razão de terem manifestado comportamento legislativo incoerente com a prescrição das

³ Um dos artigos do AI-5 especifica que “no interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais” (art. 4º).

⁴ Eleito em 15 de janeiro de 1974, ele tomou posse em 15 de março daquele ano.

⁵ Conforme Alves (1984), Geisel cassou o mandato de 8 membros do Congresso, os primeiros em janeiro de 1976.

direções partidárias, mais permeáveis aos ditames do Executivo (leia-se: a ditadura militar).

Em razão do exposto nos parágrafos precedente, pondera-se que a candidatura nata foi proposta pelos parlamentares com o objetivo proteger os deputados não do regime militar – pois contra este não havia salvaguardas suficientes –, e sim das direções de seus próprios partidos. Como se pretende demonstrar a seguir, o contexto político do início dos anos 1970, especialmente as disputas internas à Arena, que fizeram com que os parlamentares sentissem a necessidade de adotar esta precaução.

Um primeiro aspecto a destacar nessa questão é que uma série de medidas tomadas pela ditadura militar fragilizava a situação eleitoral dos detentores de mandato eletivo, especialmente os parlamentares.⁶

O regime reduziu progressivamente as possibilidades de continuidade e de crescimento na carreira política, ao tornar indiretas as eleições para Presidente da República e Governador, e fazer com que fossem nomeados os Prefeitos das capitais e de diversos municípios considerados área de segurança nacional ou estações hidrominerais, espaços até então privilegiados para a atuação das elites regionais.⁷ Nessas eleições indiretas, embora políticos pudessem ser os escolhidos, o processo passou a ser definido por um complexo jogo de interesses, que seguia lógica bastante distinta daquela que disciplina a disputa com voto popular. Igualmente, apesar de participarem desse processo, nele os políticos muitas vezes não podiam atuar como candidatos ou eleitores com efetivos poder decisório, pois o jogo era capitaneado pelo regime militar.

No que tange à carreira política, ainda havia a possibilidade de nomeação para cargos burocráticos, como ministério, secretarias estaduais, direção de estatais etc., ou em órgãos superiores do judiciário ou em tribunais de contas. Contudo, assim

⁶ Nem se faz referência aqui à atividade parlamentar propriamente dita, já suficientemente fragilizada pelo regime militar, que esvaziou o papel do Congresso Nacional, colocou-o em recesso em mais de uma oportunidade e cassou diversos parlamentares, tanto do partido de oposição (MDB) quanto do de situação (Arena).

⁷ A disputa presidencial se tornou indireta por meio do AI-2, em outubro de 1965, e a de governador, por meio do AI-3, em fevereiro de 1966. A lista de municípios cujos prefeitos seriam nomeados passou por sucessivas ampliações, desde que a EC 12, de 8 de abril de 1965, atribuiu aos governadores a indicação nas capitais dos territórios e nos municípios considerados estações hidrominerais. O cancelamento da eleição direta para prefeito das capitais, por exemplo, foi determinada pelo AI-3. Desse modo, em 1972, quando pela primeira vez os mandatos de todos os prefeitos foram renovados, de 3.947 municípios, havia nomeação em 162 (CORRÊA, 2011, p.33), o que equivale a cerca de 4% dos municípios, mas nesse cômputo estão presentes os mais importantes (as capitais estaduais) e aproximadamente 30% da população brasileira.

como os postos anteriores, em tempos de ditadura militar, a decisão não dependia mais da vontade do político e só estava disponível a quem se mostrasse suficientemente confiável para o regime.⁸

Desse modo, para a elite política então atuante no poder legislativo e que não havia sido atingida pelas cassações, as principais alternativas de continuidade na carreira política passaram a estar concentradas no próprio parlamento. Por paradoxal que possa parecer, quanto mais restrito é o elenco de alternativas de carreira que resta aos políticos, mais importante se torna preservá-lo. Ou seja, quando há poucas opções à disposição, qualquer ameaça à perspectiva de dar continuidade à carreira – como alijá-los de pleitear a reeleição –, torna-se especialmente sensível e, pela ótica dos parlamentares, deve ser rechaçada.

Destaca-se, ainda, que a EC 1, de 17 de outubro de 1969, reduziu em quase 25% a quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados para a legislatura 1971/1975 (409 para 310 vagas), o que comprimiu ainda mais as alternativas dos parlamentares. Apenas para ilustrar o peso dessa redução: mesmo com o resultado extraordinário da Arena nas eleições de 1970, quando conquistou 72% do total de vagas da Câmara, a bancada diminuiu 54 cadeiras em relação a 1966, tendo passado de 277 para 223 vagas.⁹

Por fim, o Código Eleitoral de 1965 estabeleceu que o candidato só poderia concorrer a cargo eletivo por uma única circunscrição, o que acabou com a prática, existente desde 1945, de o concorrente poder se apresentar em diversos estados e também concorrer a mais de um cargo no mesmo pleito. Obviamente, este recurso era utilizado por políticos de grande prestígio e de inserção nacional – um exemplo é Getúlio Vargas, que concorreu ao Senado por dois estados e a deputado por seis, em 1945 –, e não pela maioria dos políticos, de inserção mais localizada. Apesar disso, eles poderiam se beneficiar dos efeitos dessa prática que visava a promover um efeito de arrasto nas votações partidárias estaduais. O fato é que tal decisão

⁸ A carreira política é uma profissão que oferece alto risco (BOURDIEU, 2002, p.169). Porém, para os políticos, os riscos envolvidos em uma disputa pelo voto popular são aqueles para os quais estão preparados e treinados, cujas regras são conhecidas de todos os atores, razão pela qual eles podem montar as estratégias que lhes pareçam mais adequadas. Nomeações ou eleições indiretas, como as que ocorriam durante a ditadura militar, não obedecem aos mesmos princípios e possuem regras bem menos rígidas e pouco publicizadas aos atores.

⁹ Nesse caso, a ampliação de 310 para 364 no número de deputados a serem eleitos em 1974 foi favorável aos políticos e pode fazer parte das medidas classificadas como “liberalizantes” por Fleischer. Como resultado, mesmo com a Arena tendo recuado de 72% da composição da Câmara em 1970 para 56% naquele pleito, a bancada diminuiu apenas 19 vagas (223 para 201) ou cerca de 10%.

reduzia as possibilidades dos candidatos e aumentava o risco de alguém não ser incluído na lista do seu partido no distrito pretendido e, por consequência, de ser excluído da disputa. Enfim, tornava os possíveis candidatos mais dependentes das decisões do partido ao qual estava vinculado em uma determinada circunscrição.

As restrições ao universo de possibilidades de continuidade ou de crescimento da carreira política estavam dadas desde antes do pleito de 1974 – na realidade, elas se apresentaram mais fortemente a partir das eleições de 1966, quando grande parte delas passou a vigorar. Logo, as limitações se mantinham e continuavam a produzir efeitos em 1974, o que as tornam uma razão importante e que necessariamente deve ser ponderada, mas não é suficiente para explicar o porquê de a candidatura nata ter surgido naquela disputa.

O segundo aspecto parece ser o mais decisivo. Ele se refere ao contexto do período pré-eleitoral de 1974 no que tange às disputas da Arena com o regime militar por espaço e influência política, e dos conflitos internos à legenda, a única organização partidária que poderia pleitear a ampla maioria dos cargos eletivos e de indicação política então à disposição, e que, depois do sucesso no pleito de 1970, nominalmente ocupava a quase totalidade desses postos.¹⁰ Aliás, um período de êxito tão amplo punha em discussão e acirrava os conflitos internos em torno de qual grupo ou setor estaria à frente desses cargos e administraria os postos de poder. Enfim, é quando tudo “ia bem para a Arena” que as disputas pelo poder se tornaram mais intensas.

Colaborou para este cenário o fato de, a partir de 1970 e da promulgação do AI-5, conforme Grinberg (2009, p.156), o regime militar ter optado por delegar autoridade aos governadores para comandar os diretórios regionais, os mesmos responsáveis pela definição da lista de candidatos a ser homologada pela convenção partidária. A autora explica que, de acordo com a Lei dos Partidos Políticos, a Lei 5.682, de 21 de julho de 1971, “o governador, na prática, passava a controlar o diretório regional e, através dele, embora com certos limites, os seus parlamentares”. Logo, o nome escolhido para ser governador poderia indicar qual

¹⁰ Após as eleições municipais de 1972, a Arena detinha 95% dos governadores (21 dos 22, a exceção era o da Guanabara), 89% dos senadores (59 de 66), 72% dos deputados federais (223 de 310), 70% dos deputados estaduais (493 de 701), 83% dos vereadores (29.331 de 35.267 vagas) e cerca de 90% dos prefeitos (3.349 de 3.745, sem contar os 162 nomeados) (Cf. ABRUCIO, 2002, p.78; MACIEL, 2004, p.81; ALCÂNTARA, 2004, p.85).

grupo interno comandaria a legenda e qual ou quais outros grupos ficariam aliados do poder e/ou à mercê da liderança do adversário.

Como a Arena reunia políticos oriundos de diversos partidos – especialmente UDN e PSD¹¹ –, muitos deles antigos adversários em seus estados, a situação era potencialmente explosiva. Sobre os grupos internos, o senador Daniel Krieger (RS), primeiro presidente da Arena anotou: “os fantasmas dos partidos extintos perturbavam o harmônico funcionamento dos criados para substituí-los. Não se extirpam facilmente divergências exacerbadas, no curso do tempo, em árduas e porfiadas lutas”. (KRIEGER, 1975 p.306). Na mesma medida, o senador e Ministro da Justiça do governo Castelo Branco, Mem de Sá (Arena-RS), afirma que “o caso mais difícil [...] era o da conciliação dos interesses eleitorais e partidários entre remanescentes das agremiações adversárias, forçosamente reunidos, sobretudo os ex-pessedistas, os ex-udenistas, e até numerosos ex-trabalhistas. Como metê-los todos na mesma canoa [...]?” (MEM DE SÁ apud KINZO, 1988, p.30). Nesse sentido,

cabe ressaltar a dificuldade representada pela dinâmica partidária anterior na formação de uma base homogênea de sustentação ao regime. Isto pode ser visualizado principalmente pelo fato de o sistema partidário anterior atuar aqui como um elemento de dispersão e heterogeneidade entre os elementos da nova organização partidária. Esse aspecto complexifica mais a análise, uma vez que se pode supor que essa dinâmica anterior, comportando rivalidades locais e regionais, ao ser incorporada nas hostes do partido governista, provocou uma tendência a um maior distanciamento internos entre os grupos provindos de diferentes organizações partidárias (muitos dos quais até então rivais) (MADEIRA, 2002, p.43).

É importante frisar novamente que, no caso específico da escolha dos governadores, por mais que esses grupos disputassem para indicar um nome, eles não tinham autonomia para decidir, pois esta era uma escolha do regime militar (o Presidente da República em última instância), que seria apresentada à Assembleia

¹¹ Cf. Kinzo (1988, p.32) praticamente 2/3 dos 257 deputados federais que aderiram à Arena vinham desses dois partidos: 86 (33,5%) eram filiados à UDN e 78 (30,4%) ao PSD. O PTB colaborou com 38 deputados (14,8%). A quase totalidade da UDN se vinculou à legenda governista (86 dos 91 deputados), enquanto o PSD se dividiu mais intensamente: quase 2/3 aderiram ao partido do governo (78 em 121 cadeiras) e 1/3 ao MDB (43). No Senado, cf. Schmitt (2000, p.35), o cenário era semelhante: 70% das 45 cadeiras da Arena eram ocupadas por ex-udenistas ou por ex-pessedistas, sendo que 15 dos 16 senadores da UDN (94%) e 17 dos 21 do PSD (81%) aderiram ao partido de apoio ao regime militar.

Legislativa para que este a confirmasse.¹² A única exceção era a Guanabara, onde o MDB tinha maioria.

Em alguns estados, o governo Médici optou por nomes atuantes na Arena e com larga militância partidária prévia, como os de Antônio Carlos Magalhães para o governo da Bahia e de Rondon Pacheco para o de Minas Gerais (ambos ex-UDN). Esse fato podia acirrar a disputa interna entre os grupos vinculados às antigas legendas, afetar a coesão do partido, mas preservava um jogo razoavelmente já conhecido para todos aqueles atores.

No entanto, Médici também apostou alto em novas lideranças (burocratas, empresários ou políticos de segunda grandeza), não vinculadas às antigas legendas, com perfil técnico, pouca ou nenhuma experiência político-partidária, mas muita lealdade ao regime militar (MADEIRA, 2006, p.65). Como explicam Abrucio e Samuels (1997, p.145), o diagnóstico da necessidade de eleger governadores de “confiança” reforçou-se à medida que aumentava a desconfiança dos militares com relação aos políticos, especialmente depois do episódio do deputado Márcio Moreira Alves.¹³

Os ‘governadores técnicos’ procuraram construir uma nova base política, que começava pela escolha do secretariado, ocupado quase por completo por outros ‘técnicos’. Estes governadores, desse modo, foram se distanciando da classe política tradicional e ficaram politicamente isolados em seus estados (Idem, p.147).

Além de nomear técnicos para o secretariado e alijar as lideranças tradicionais desse espaço de atuação política, a intervenção dos “governadores técnicos” se fez sentir mais diretamente na indicação dos nomes preferenciais da Arena para as eleições municipais de 1972, muito deles desvinculados das lideranças tradicionais.

¹² Para a eleição de 1970, esta regra estava presente no art. 189 da EC 1, de 1969. Para a de 1974, a medida constava na EC2, de 9 de maio de 1972, a mesma que confirmou a eleição indireta para governador, quando ainda havia expectativa de que fosse restabelecida a escolha direta em 1974.

¹³ A recusa da Câmara dos Deputados a autorizar o regime militar a processar o deputado Moreira Alves (MDB-Guanabara) foi o mote utilizado para a decretação do AI-5. Nessa votação, quase uma centena de deputados da Arena votaram contra a posição do governo, o que agravou a cisão entre autoridades militares e classe política.

A formação deste novo grupo no interior da ARENA causa em vários estados uma rearticulação de suas divisões internas. As conhecidas clivagens representadas pelas disputas entre as antigas e tradicionais famílias e/ou lideranças políticas e suas respectivas máquinas eleitorais (basicamente ARENA 1 e ARENA 2), sofrem uma modificação em seu padrão de competição interna em virtude do surgimento desta nova “sublegenda”. [...] Se, por um lado era relevante para os remanescentes da UDN, do PSD e do PTB (entre outros) disputarem entre si a liderança político-eleitoral local, por outro para nenhuma destas ‘famílias políticas’ era conveniente o surgimento de uma nova força; de um novo grupo que surgisse nas disputas locais com o patrocínio seja do governo federal, seja dos governos estaduais. O mercado eleitoral, até então significativamente controlado por poucas e tradicionais máquinas político-eleitorais, vê-se agora ‘invadido’ por uma força estranha. (MADEIRA, 2006, p.65-66)

Grinberg (2009, p.160-161) cita um relatório produzido pelo deputado Batista Ramos (Arena-SP), então presidente do partido, em 1972, no qual é afirmada a necessidade de promover um melhor relacionamento entre o Executivo e os parlamentares, cujas dificuldades decorriam da eleição de governadores dissociados do meio político, que nomeavam secretários com perfil técnico. Para ele, “urgia descobrir novos caminhos para se restabelecer, dentro dos princípios revolucionários, o bom relacionamento entre executivos estaduais e parlamentares”.

Abrucio e Samuels (1987, p.147) afirmam que, em 1974, o governo Geisel “precisava eleger governadores de sua confiança, não mais para substituir a elite tradicional por técnicos atrelados ao governo federal, mas para dentre os políticos estaduais escolher os mais afinados com o Planalto”. Mas, como relata Madeira (2006, p.67) “vários são os estados em que os militares e o novo presidente (Geisel) irão repetir em 1974 o mesmo processo de escolha dos governadores (apoiar arenistas desvinculados das principais lideranças do seu partido no estado)”, ou seja, escolher nomes à revelia dos interesses dos grupos predominantes locais.

O fracasso da estratégia de Geisel ocorreu porque a ‘Missão Portella’¹⁴ continuou afastando a classe política estadual da definição dos nomes dos candidatos aos cargos majoritários. Isso porque não houve de fato uma negociação entre o Poder Central e as elites estaduais: Portella impôs os nomes indicados pelo Governo Federal. Essas escolhas, além disso, respondiam mais ao critério da confiança do governo com relação ao candidato do que à representatividade do indicado junto às bases estaduais do partido. Ao fugir deste último critério, Geisel escolheu ex-udenistas para os três mais importantes estados conquistados pelo governo – Paulo Egídio em São Paulo, Aureliano Chaves em Minas Gerais e Sinval Guazelli no Rio Grande do Sul – quando na verdade a UDN nunca foi forte nestes estados no pré-64 e nem era majoritária como grupo dentro da ARENA local. (ABRUCIO; SAMUELS, 1997, p.148).

Na conjuntura do período pós-AI-5, as disputas provocadas pelas divisões internas da Arena tinham dois campos particularmente sensíveis para se manifestar. Um deles é a administração do instituto da fidelidade partidária. Depois da rebeldia da Arena na votação que autorizava o regime a processar o deputado Márcio Moreira Alves, a fidelidade partidária foi afirmada explicitamente no art. 152, parágrafo único da EC 1, cujo teor afirma:

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

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em seu art. 72, repetiu quase *ipsis litteris* esse texto da EC 1 e ainda especificou no art. 73: “consideram-se diretrizes legitimamente estabelecidas as que forem fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais, convocadas na forma do estatuto e com observância do quórum da maioria absoluta”. E, no art. 74, evidencia que também configura descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária: a) deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar; b) criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias; c) fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido, ou de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; d) fazer aliança ou acordo com os filiados de outro partido.

¹⁴ Referência a Petrônio Portella, senador e então presidente da Arena, enviado aos estados para negociar com os representantes locais da Arena os nomes a serem indicados para o cargo de governador, a ser eleito em três de outubro de 1974 pelas assembleias legislativas.

Além de significar um rígido controle do regime militar sobre os parlamentares da Arena e sobre o partido como um todo, a fidelidade partidária e a série de medidas a ela associadas também servia de munição para que as direções partidárias pudessem controlar os grupos internos e fazê-los se submeter a decisões, ainda que prejudiciais aos interesses deles.

O tema mais importante para a pesquisa, no entanto, refere-se à definição dos candidatos. Cabe lembrar que esta é uma questão delicada em todo e qualquer partido, a qual se torna potencialmente mais sensível em partidos divididos e pouco coesos, formados abruptamente¹⁵.

A adoção da sublegenda, prevista desde o AC 4, de 20 de novembro de 1965, aquele que estabeleceu as condições para a criação dos novos partidos, procurava justamente viabilizar a convivência, especialmente na Arena, das lideranças das legendas extintas, embora também dificultasse a formação de um partido coeso já que consagrava as divisões trazidas no período pluripartidário anterior. “As sublegendas permitiam às lideranças políticas, muitas vezes adversárias partidárias durante o regime de 1945-1964, reunidas em um só partido a partir de 1965, continuarem disputando os cargos eleitorais entre si” (GRINBERG, 2009, p.137). Afinal, no período pré-1974, como anota Madeira (2006, p.59), era comum que a verdadeira disputa eleitoral se desse não entre Arena e MDB, mas sim entre os remanescentes dos antigos partidos que agora viviam sob a legenda governista.

Essa questão pode assumir dramaticidade especial, quando esses grupos internos são forçados a conviver, não tem alternativa de dissensão e a definição da luta pelo poder e os principais cargos na legenda é definida por um ator externo, como ocorria na conjuntura pós-AI-5. Nesse cenário, algum tipo de proteção tem de ser buscada por aqueles que se sentem ameaçados em seus interesses.

Em meio à discussão do PL 18/74, há uma intervenção do senador Clodomir Millet (Arena-MA) que confirma a preocupação dos arenistas com o risco que os parlamentares corriam de serem preteridos na hora de definir a lista de candidatos e a procura por uma salvaguarda. A intervenção foi realizada em meio à já referida discussão sobre o número de candidatos que cada partido poderia apresentar. Ao

¹⁵ Sobre esta questão, afirma Schattschneider (1964, p.130 apud ALTMANN, 2010, p.29): “el proceso ofrece una de las mejores perspectivas para estudiar los partidos, si no por otra razón, al menos porque la designación de candidatos ocupa – por naturaleza – un primerísimo lugar en la actividad de los partidos. Para ser considerado como tal un partido ha de designar candidatos. La observación del proceso en este punto quizá nos descubra la localización del poder en el interior de los partidos, porque el dominio de éstos está determinado por el control de la designación de candidatos”.

argumentar a favor de o partido apresentar candidatos correspondentes a até três vezes o número de vagas a eleger, presente na versão original do PL 18/1974, o senador lembrou que a candidatura nata já existia no estatuto de MDB e que a Arena – que não tinha este instituto em seu estatuto – procurou, tão somente, estender o direito a todos. Inclusive, reivindicou para si essa iniciativa:

se o MDB tem esse dispositivo no seu estatuto, por que a Arena não poderia ter isso também, já que não pode reformar seu estatuto? Para isso sugeri que, na própria Lei, se abrangessem os dois estatutos como uma disposição, apenas para as eleições proporcionais. Então, o que fizemos foi o seguinte: manter o triplo, assegurando o direito dos atuais, o dispositivo que está na Constituição (MILLET, 1974, p.355).

No contexto daquela eleição específica, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabeleceu, em suas Disposições Transitórias (art. 122), que os diretórios regionais deveriam ser eleitos em convenções realizadas no quarto domingo de março de 1972, ou seja, dia 26. Estes exerceriam os mandatos até 1975, o que significa que eles seriam os principais responsáveis pela configuração das listas de candidatos que concorreriam em 1974, não só para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas, como também para o Senado.

Há uma manifestação do deputado Élcio Alvares (Arena-ES) – coincidentemente relator do PL que incluía a candidatura nata na CCJ da Câmara dos Deputados –, realizada em 1971, após a aprovação da Lei Orgânica dos Partidos, que faz referência a este impasse:

Há um pensamento dominante entre os deputados – vontade essa já demonstrada por alguns governadores, [...] de que os diretórios obedeceriam diretamente ao governador, na sua constituição, ficando a classe política representada por nós, deputados federais, um pouco distantes da terra, e os deputados estaduais [...], apenas recebendo uma orientação que seria critério eminentemente decisivo do governador [...] Os deputados federais e, me permitam os senadores [...] estão sendo a classe mais vulnerada em matéria de desprestígio político, porque, distante das nossas regiões, nós sofremos a erosão dos futuros candidatos e nos distanciamentos também daquele centro comum das decisões políticas, no caso o nosso diretório” (ALVARES apud GRINBERG, 2009, p.160).

A perda de autonomia dos deputados federais em benefício dos diretórios e, especialmente, dos governadores; o desgaste político por ter de defender determinadas medidas; o distanciamento de suas bases eleitorais; o risco de terem o seu capital político dilapidado por novatos. Esses são os elementos que

configuram o diagnóstico presente nesse discurso, cujo desaguadouro natural é a preocupação com a situação dos deputados quando voltarem a se apresentar ao eleitor – se é que conseguirão passar pelo crivo dos diretórios e se tornarem candidatos.

É notável a coincidência entre essa fala do deputado da Arena e os argumentos arrolados pelo também deputado J. G de Araújo Jorge (MDB-Guanabara) na justificativa do PL 1.309/1973. Esse PL, que trata especificamente da candidatura nata, foi um dos dois anexados ao do senador Lindoso, quando este tramitou na Câmara dos Deputados.¹⁶ A proposta de Araújo Jorge não visava apenas à eleição de 1974, e sim a todos os pleitos vindouros, garantia a candidatura nata aos deputados e também aos vereadores¹⁷, não oferecia a mesma possibilidade aos senadores, e ainda determinava que os deputados federais pudessem indicar pelo menos um nome para a lista de candidatos a deputado estadual. Dentre os argumentos favoráveis à candidatura nata, figura:

não pretendemos criar privilégios, mas assegurar direitos que preservarão o regime democrático e a atividade política. [...] Tal proposição permitirá um maior entrosamento entre as bancadas federais e estaduais, e evitará que nos entendimentos e combinações políticas que precedem a organização das chapas dos candidatos e às próprias eleições, sua participação possa ser prescindida ou mesmo, em certas circunstâncias, evitada por interesses ilegítimos. Sediados em Brasília, longe de suas bases, os deputados federais poderão deste modo, se manter em igualdade de condições com as forças políticas aglutinadas nos Diretórios e que se reúnem nas Convenções. Tal critério terá a vantagem de lhes permitir eventualmente neutralizar pressões, interferências ou até o solapamento de suas posições por lideranças, autênticas ou não, garantindo-lhes (a eles que já se submeteram ao referendium popular a testarem sua capacidade de decidir e fazer) seus direitos políticos (ARAUJO JORGE. PL 1.309/73, 22 maio 1974, p.3156).

Se os problemas existiam na Arena, pode-se especular sobre as motivações para que um deputado do MDB tenha se preocupado com esta questão. Afinal, como destaca Kinzo (1988, p.50 e 136), até 1974, quando o êxito eleitoral naquele pleito acirrou as disputas internas, a seleção de candidatos a cargos proporcionais no partido era bastante simples, já que não havia muitos postulantes dispostos a

¹⁶ O outro PL, o 1850/1974, de autoria de Wilmar Dallanhol (Arena-SC), trata da fixação do número de deputados federais por estado.

¹⁷ Os vereadores não foram contemplados, pois o PL do senador Lindoso e a futura Lei 6.055 se referiam apenas às eleições de 1974, que não eram de âmbito municipal.

concorrer a um mandato político pela oposição.¹⁸ Em 1970, por exemplo, o partido não conseguiu recrutar candidatos a deputados federais equivalentes ao total de vagas em disputa em 14 dos 22 estados. Na Bahia, houve apenas seis candidatos e em Minas Gerais, 19.

No entanto, esse caso do MDB se trata da exceção que confirma a regra, pois a iniciativa está ligada à peculiar situação política do estado de Araújo Jorge, a Guanabara. Em seu primeiro mandato na legislatura 1971-1975, o deputado fazia parte dos chamados “autênticos do MDB”¹⁹, era ferrenho opositor a Chagas Freitas, o único governador oposicionista do país, e corria o risco de ser excluído da lista em razão do rígido controle do governador sobre a máquina política local. Ou seja, a situação dele era idêntica a de todos os parlamentares da Arena que não pertenciam aos grupos internos de apoio ao governador.²⁰

Nesse contexto, a candidatura nata surgiu como uma alternativa para, ao menos na sensível questão da formação das listas, imunizar os deputados da ação de grupos rivais que controlassem o partido regionalmente e quisessem alijá-los do mandato. Com a garantia de concorrer à reeleição, eles sempre poderiam apelar ao povo com vistas a manter suas posições no interior do partido, além dos recursos do mandato, obviamente.

As circunstâncias em que se desenrolaram as eleições de 1974 parecem dar razão aos receios dos parlamentares e às medidas tomadas para se protegerem, assim como confirmam o clima pouco amistoso vigente na política interna da Arena, ainda que o foco principal dos conflitos tenham se dado na escolha dos governadores e dos candidatos ao senado. Talvez não tenham ocorrido tantos desdobramentos nas disputas a deputado federal e estadual justamente por causa da candidatura nata, pois as retaliações de grupos internos podiam atingir somente aqueles que não detinham cargos eletivos. Apesar disso, Klein (1978, p.72) anota

¹⁸ Nas eleições de 1966 para deputado federal, quanto havia 409 cadeiras, prevaleceu a regra definida pelo AC 7, de 31 de janeiro daquele ano, segundo a qual cada partido podia apresentar o número de vagas por estado mais 75%, desprezada a fração (MENEZES, 1967-1968, p.14). No pleito de 1970, quando a Câmara passou a 310 cadeiras, a Lei 5.581, de 26 de maio de 1970, fixou o limite em até três vezes o número de vagas em disputa. Ainda que tenha ocorrido a redução na quantidade de cadeiras na Câmara entre 1966 e 1970, o aumento no número máximo de candidatos foi expressivo.

¹⁹ Sobre este grupo interno informal do MDB, que defendia uma ação mais firme contra a ditadura, ver: Kinzo (1988) e Nader (1998).

²⁰ Araújo Jorge se reelegeu em 1974, mas as relações dele com o governador se deterioraram ao longo da campanha. Foi impedido pelo partido de ter acesso à propaganda política na televisão, o que só foi revertido após recorrer ao TSE (ABREU et al., 2001, v.3, p.2861).

que “esse clima de divergência se acentuou no decorrer das convenções partidárias para a indicação dos candidatos às eleições para os legislativos federal e estaduais”.

O desempenho ruim da Arena nas eleições para o senado – quando elegeu apenas 6 das 22 cadeiras em disputa – é reputado à articulação e à campanha eficiente do MDB, mas também aos conflitos internos do partido do governo, na escolha dos governadores e candidatos ao senado. Kinzo (1988, p.160) afirma que

o descontentamento provocado pela seleção de governadores e de candidatos ao Senado levou as facções lesadas a se distanciarem da campanha eleitoral. [...] em vários lugares, os candidatos da Arena à Câmara Federal e as Assembleias estaduais realizaram suas campanhas sem qualquer menção ao candidato do partido ao Senado, de modo a se desvincularem de um candidato que não apoiavam.

No entanto, Madeira (2006, p.70) ressalva que as lideranças que se afastaram da campanha para o senado, participaram de corpo e alma da disputa para a Câmara dos Deputados e para a Assembleia legislativa em busca de votos para seus aliados. Além de reafirmar o caráter estratégico das disputas proporcionais para as lideranças e a gama de interesses presentes na definição dos candidatos, o fato pode ajudar a explicar porque a votação da Arena nas eleições proporcionais – ainda que mais baixa do que nos pleitos anteriores – foi muito mais elevada do que para o senado, bem como superou a do MDB²¹.

2.2 A Candidatura Nata e os partidos políticos

A segunda dimensão interpretativa acerca da candidatura nata a aborda como uma das regras do sistema eleitoral brasileiro e busca identificar os efeitos que a possibilidade de os parlamentares poderem concorrer à reeleição, ainda que contrariamente à vontade do partido, causa especialmente para as próprias legendas.

²¹ Em 1974, a Arena somou 40,9% dos votos para a Câmara dos Deputados contra 37,8% do partido da oposição, e 42,1% para deputado estadual contra 38,8% do adversário. Tal votação significou a conquista de 204 ou 56% das cadeiras de deputado federal. O MDB obteve 160 (KINZO, 1988, p.73-74).

Contribuições mais interessantes nesse terreno – embora não necessariamente as mais agudas para a compreensão da candidatura nata – foram identificadas em autores brasilianistas, especialmente Scott Mainwaring, que demonstraram curiosidade e atenção a este fenômeno. A “prerrogativa” brasileira da candidatura nata sempre foi vista com demonstrada estranheza por estudiosos estrangeiros que se debruçavam sobre as regras eleitorais do Brasil. Foi atribuída a ela a razão da fraqueza das agremiações partidárias brasileiras.

Através do trabalho pioneiro de Mainwaring, publicado no Brasil pela revista “Novos Estudos”, em 1991, o tema da candidatura nata surge na literatura política como importante característica do sistema eleitoral brasileiro. O autor se propõe a discutir o efeito dos sistemas eleitorais em estratégias de eleitores e de políticos, como determinante da natureza da competição no sistema partidário, bem como a preencher a lacuna nos estudos do novo institucionalismo que não atentavam seriamente ao estudo dos sistemas eleitorais na América Latina (MAINWARING, 1991, p.34).

A ideia é demonstrar que a candidatura nata se trata de mais um elemento a referendar a tese da acentuada autonomia dos políticos brasileiros com relação a seus partidos. Afirma “que os partidos políticos brasileiros são singularmente subdesenvolvidos para um país que alcançou seu nível de modernização e que teve uma experiência prolongada (1946-1964) de democracia liberal” (MAINWARING, 1991, p.34-35), e pretende, assim, argumentar que “o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos” (MAINWARING, 1991, p.35).

Nesse artigo, intitulado “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada”, Mainwaring reconhece que muitos aspectos da legislação eleitoral brasileira não encontram paralelo no mundo, não sendo o país comparável a nenhuma outra nação democrática no que respeita ao nível de autonomia concedido aos políticos. Esse fator tem sido historicamente preservado, segundo o autor, com vistas a manter os interesses elitistas dos políticos, fragilizando a construção partidária na medida em que aumenta a infidelidade e a indisciplina dentro das legendas.

O autor aponta ainda como o modelo da lista aberta, dentre as demais possibilidades dos sistemas de representação proporcional, é o mais pernicioso ao controle do partido sobre as escolhas intralistas do eleitor, dito voto preferencial, no período eleitoral (MAINWARING, 1991, p.36):

Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de obter votos individuais [...]. Esse sistema incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são grandemente fortalecidos por um total de votos massivo (MAINWARING, 1991, p.39).

Apresenta, além disso, o candidato nato como elemento “altamente incomum” da política brasileira, e meio pelo qual “um político pode violar todas as questões programáticas do partido, votar sistematicamente contra a liderança, e ainda ter um lugar garantido na cédula” (Ibid., p.39). Refere que o aspecto mais problemático do instituto é aquele que possibilita a mudança de partido a despeito da oposição da liderança partidária, com garantia de direito a concorrer a um cargo na chapa desse partido. Cita, para tanto, o caso do deputado federal Renato Johnson (PDS-PR), que pretendia filiar-se ao PMDB da capital de seu estado, Curitiba, e, tendo visto negado o pedido de filiação, conseguiu a aceitação por meio de um diretório do partido do interior do estado, passando a ter lugar na cédula por ser beneficiário da instituição do candidato nato.

Acerca das consequências políticas do sistema eleitoral brasileiro, afirma que este foi impeditivo da construção partidária no país porque a legislação institucionalizou um sistema que estimula a ausência de compromisso, de solidariedade, de disciplina e de coesão partidárias. Ela é, além disso, estimuladora de uma rivalidade intrapartidária exacerbada (e não restrita ao momento de escolha dos candidatos, como no sistema majoritário), somada a enormes despesas individuais e à corrupção financeira nas campanhas (MAINWARING, 1991, p.43-44).

Em obra posterior, dedicada a estudar a disciplina partidária do Congresso brasileiro a partir das votações nominais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, Mainwaring e Aníbal Pérez Liñan (1998) reafirmam a raridade de estudos sobre o tema na América Latina e retomam a discussão sobre a inconsistência da disciplina partidária nessa circunscrição. Demonstram quanto os grandes partidos do período eram indisciplinados, à exceção dos partidos de

esquerda, e como os parlamentares que mudaram de partido no curso da Constituinte, que tendiam a ser mais indisciplinados do que os outros antes da mudança, tiveram aumentada sua disciplina depois da troca. Conceituam disciplina como a unidade partidária, ou “a proporção com que os membros de um partido votam do mesmo modo em votações nominais polêmicas” – sendo estas “aquelas em que um mínimo de 25% dos parlamentares votam contra a proposta vencedora” (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.108).

Consideram, também, que a disciplina partidária afeta os sistemas presidencialistas de forma ambígua, uma vez que, com partidos indisciplinados, a base de apoio ao governo é imprevisível e instável, o que cria maior dificuldade nas negociações porque os membros do partido podem não acatar o acordo de seus líderes com o governo, não obstante muitas vezes os desertores de partidos de oposição possam fornecer apoio individual a projetos de lei específicos. Já nos partidos disciplinados, o governo pode negociar diretamente com as lideranças, que garantem os votos da maioria de seus parlamentares, reduzindo consideravelmente os custos de negociação (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.109).

Os autores atribuem a suposta fragilidade da disciplina partidária brasileira a seis regras institucionais que incentivariam o individualismo no comportamento parlamentar, ao invés de proporcionarem motivações para que os congressistas mantenham-se ao lado de suas lideranças. A saber: o sistema eleitoral, a seleção de candidatos, o controle de recursos que representem poder sobre o parlamentar, as normas vigentes no momento da votação nominal, o sistema presidencialista e o federalismo (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.129-132).

Para tanto, recorrem aos trabalhos de Carey e Shugart (1995) e de Mainwaring e Shugart (1997) para elencar, em primeiro lugar, o sistema eleitoral de lista aberta, que encorajaria o candidato a cultivar individualmente seu próprio eleitorado, pois as cadeiras, uma vez divididas entre os partidos, são ocupadas a partir da ordem interna estabelecida pelos candidatos mais votados.

A segunda regra que promoveria a indisciplinada partidária é a de seleção de candidatos. No Brasil, os líderes partidários não controlam o processo de seleção, portanto, os parlamentares não devem suas candidaturas aos partidos e tendem a seguir menos a posição das lideranças. Os autores referem que, até 1995, a lei orgânica dos partidos políticos de 1971 regia o processo de escolha das listas por convenções locais, ou seja, por todos os indivíduos filiados ao partido, conferindo

crucial influência popular na seleção de candidatos. Esse modelo, segundo os autores, dotava as convenções de total controle formal na seleção de candidatos em nível local.

A regra do candidato nato, entretanto, permitia aos deputados já detentores de mandato contornar esse processo de acesso à lista. Dava mais poder e autonomia aos políticos que quisessem atuar de modo independente das restrições da liderança (muito embora já considerem, a esta altura, que às lideranças partidárias era possível especificamente vetar algum candidato, construindo de forma mais disciplinada o processo de seleção de candidatos da lista).

Quanto às demais normas institucionais, o recurso de controle sobre os parlamentares foi parcialmente aumentado depois de 1988, quando o regimento interno da Câmara dos Deputados consideravelmente aumentou o poder dos líderes partidários. As normas de votação nominal vigentes eram descentralizadas e, por isso, permitiam emendas parlamentares individuais independentes da orientação anterior dos líderes. A recusa em apoiar o governo, traduzida na ausência de um voto de confiança, em um sistema presidencialista não causa efeito direto sobre o futuro sucesso do parlamentar em próxima eleição, nem tampouco afeta o fim do governo, como em sistemas parlamentaristas. O federalismo, por sua vez, manteria os parlamentares mais conectados ao eleitorado local do que a questões nacionais, uma vez que suas carreiras dependem das bases locais.

Pode-se dizer que a interpretação sobre a candidatura nata (ou *birthright candidate*, conforme batizado nas publicações originais em língua inglesa) apresentada por Mainwaring se tornou quase canônica, sendo repetida muitas vezes *ipsis litteris* em diversos trabalhos que analisaram o sistema político brasileiro e, por conta disso, sentiram a necessidade de incluir comentário sobre o instituto. Fundamentalmente, ela representa a essência da falta de controle partidário sobre as candidaturas e a comprovação de que os líderes não detêm controle algum sobre a composição da lista, além de constituir um privilégio que os políticos se auto-atribuíram, a partir do qual poderiam ferir todas as orientações programáticas do partido ou ingressar intempestivamente em um, via migração, e ainda assim garantir a condição de candidato.

Alguns trabalhos que seguiram essa linha interpretativa foram desenvolvidos por autores brasilianistas, como: Desposato (2002), Byun (2003), Samuels (1997, 2003), Ames (2003) e Shugart (2006). Este destaca:

No Brasil [...] havia uma provisão chamada ‘candidatura nata’ por meio da qual cada político, uma vez eleito, era intitulado para ser indicado. Esse não é mais o caso, e mesmo quando era, na realidade, os partidos que queriam exercer disciplina partidária (o PT, por exemplo) eram capazes de exercê-la. **A questão é que a maioria dos partidos escolhia por não fazer.** O limiar para eleição é muito baixo no Brasil, por isso muitos desses candidatos poderiam ter sido eleitos em outra lista partidária mesmo se seus partidos anteriores declinassem de indicá-los. Tendo isso em vista, o sistema brasileiro de lista aberta com representação proporcional aproxima-se mais do ‘single nontransferable vote’, pelo modo como opera, do que de outros sistemas de representação proporcional, incluindo o novo sistema colombiano (ou o novo sistema brasileiro)”. (grifo meu) (SHUGART, 2006).

Ames (2003, p.63) afirma que as regras não preveem limites para a reeleição, e os partidos são obrigados a abrir vaga na lista para os parlamentares que desejam renovar seu mandato, não importa como se comportaram na legislatura anterior. Detalhes que somados fazem com que lideranças partidárias percam importantes instrumentos para disciplinar os deputados.

No entanto, esta leitura também repercutiu em autores brasileiros. Alguns exemplos são suficientes para evidenciar o que foi indicado anteriormente. Pedro Floriano Ribeiro (2004, p.40) afirma que “o sistema proporcional com lista aberta, que vigora no Brasil, incentiva a personalização e o individualismo, ainda mais porque se combina com a candidatura nata e a impunidade pela infidelidade partidária”. Nelson Rojas de Carvalho (2003, p.56) compartilha da tese clássica de que o condicionamento do comportamento dos atores políticos se dá pelo incentivo de dois conjuntos de regras, quais sejam: o sistema eleitoral e as regras de seleção de candidatos. No caso extremo do candidato nato, cita o autor, os *incumbents* (titulares do cargo que buscam a reeleição) se viam em condições de passar completamente ao largo da organização partidária, não devendo lealdade aos líderes partidários por suas candidaturas.

Tavares (1999) discorre que a candidatura nata à reeleição para o mesmo cargo pelo partido a que o político estiver filiado no momento de a convenção definir a lista de concorrentes constitui “outra perversidade institucional que, associada à concepção individualista e privatista do voto e da representação política peculiar às elites brasileiras, simplesmente destrói os partidos políticos”. Em outro texto (2007), o autor afirma que, por duas décadas²², o partido não podia sequer recusar-se a propor a reeleição de seu representante legislativo infiel, porque a legislação

²² O autor faz referência ao período 1982, quando, segundo ele, a candidatura nata foi introduzida, e 2002, quando ela foi considerada inconstitucional.

brasileira o definia como candidato nato ao mandato subsequente. Até 2002, então, o partido foi privado de sua função primária, que consiste em dirigir e controlar a nomeação de seus próprios candidatos aos diversos mandatos eletivos. Por isso, comenta as sugestões da literatura pelo mandato imperativo partidário (em oposição ao vigente mandato representativo livre), para defender maior controle das legendas em suas listas.

Nessa perspectiva, para Rodolfo Teixeira (2009, p.104), a candidatura nata é uma forma de proteção dos políticos, pois, “de modo geral, a maior parte da classe política não tem vínculos significativos com os partidos e quando se sentiu ameaçada por medidas para fortalecer as legendas, utilizou instrumentos para garantir a sua autonomia, a exemplo da candidatura nata”.

David Fleischer (2006), em comentário sobre a reforma política então em discussão no país, aponta que o PL 2.679/03, que pretendia instituir as federações de partidos e reinserir a candidatura nata na legislação, negociava a proibição de migrações partidárias, mas garantia a prerrogativa dos atuais deputados terem lugar cativo no topo da lista fechada da federação. Frisa o autor o fato de o projeto ter sido derrubado pelos três partidos médios que mais se beneficiavam com as migrações partidárias no Congresso Nacional (PP, PTB e PL). André Marengo dos Santos (2006a), por sua vez, a respeito do mesmo projeto de lei, comenta que correlaciona voto preferencial com precário controle exercido pela liderança dos partidos sobre as carreiras políticas de seus membros.

Tal interpretação não fica restrita ao mundo acadêmico. De modo convergente, ministros do STF a arrolaram ao votarem pelo fim da candidatura nata, na análise da cautelar da ADI 2.530-9, em 24 de abril de 2004. Na matéria da Folha Online, no dia seguinte ao julgamento, é ressaltado que o voto do ministro Nelson Jobim alertava que a norma era incentivo à infidelidade partidária: “ela significa que o deputado pode ser candidato mesmo que tenha traído o partido”. Além de Jobim, os ministros Maurício Corrêa e Ellen Gracie Northfleet entenderam que o artigo feria também o princípio constitucional da isonomia. Para o primeiro, “a área eleitoral é o campo do direito que mais exige igualdade”. A reportagem citada destaca também que os dois ministros parafraseados tiveram conexões políticas em suas trajetórias, tendo sido Jobim deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul e Corrêa, senador pelo PDT de Brasília. Para eles, ainda segundo a Folha, a candidatura nata implicava oportunidade desigual entre o deputado e qualquer membro do partido que

pretendia concorrer e dependia da aprovação do seu nome na convenção do partido. A matéria cita outras palavras de Jobim, para quem a candidatura nata é “subproduto de um sistema eleitoral completamente distorcido e superado”. A retirada do veto do partido e a extensão do direito aos suplentes deram à lei, para o ministro, “uma característica mais radical” (FREITAS, 25 abr. 2002).

Tal perspectiva também foi seguida pelos principais líderes dos partidos ouvidos pelo mesmo órgão de imprensa, conforme matéria divulgada no dia do julgamento pelo STF. A maioria deles destacava o efeito esperado do fortalecimento dos partidos no pleito de outubro de 2002, o primeiro no qual seria vigente. Foi o exato sentido que o deputado João Hermann (SP), líder do PPS na Câmara, salientou, quando atestou ser o partido favorável a qualquer decisão que fortalecesse os partidos. O deputado Pauderney Avelino (PFL-BA), vice-líder de seu partido na Câmara, disse achar que “a decisão respeita o princípio da igualdade entre todos os candidatos” (MIGNONE, 24 abr. 2002). Para o PT, segundo informou ao jornal o deputado Aloizio Mercadante (SP), um dos vice-líderes na Câmara, já era de praxe todos os candidatos passarem pelo crivo da convenção partidária: “só é candidato em nosso partido quem tem aprovação da convenção. Em última instância, o mandato do parlamentar pertence ao partido”, confirmou. O líder do PTB, deputado Roberto Jefferson (RJ), também defendeu ao jornal o fim da candidatura nata. Ele o fez de modo muito similar ao pronunciamento realizado no plenário da Câmara no dia 24 abr. 2002, cujos trechos foram reproduzidos no capítulo 1, ou seja, no sentido de vincular sua suspensão com o fortalecimento da fidelidade partidária, pois “quem tem fidelidade partidária não teme o fim da candidatura nata, que favorecia apenas àqueles que trocavam de partido toda hora”. Igualmente expressou-se o presidente do PL, deputado Valdemar Costa Neto (SP), para quem a decisão do STF faria com que os eleitos fossem mais fiéis ao partido, representando passo em direção à reforma política. Para o então líder do governo na Câmara, deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP), apesar de a medida estar conceitualmente correta, “deixou o parlamento perplexo, embora não acredite que nenhum partido vá tirar candidatura de parlamentar com mandato em exercício” (MIGNONE, 24 abr. 2002).

O principal trabalho que seguiu a trilha indicada por Mainwaring e avançou em relação a ele é o influente artigo de John Carey e Matthew Shugart (1995),

intitulado “*Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*”.

A preocupação central é saber se os sistemas eleitorais oferecem incentivos para que os candidatos ao Legislativo cultivem a reputação personalizada ou a partidária. A definição dos autores sobre a reputação personalizada é a seguinte: ‘se as perspectivas de sucesso eleitoral aumentam como resultado de ser pessoalmente bem conhecido e apreciado pelo eleitor, então a reputação pessoal importa. Quão mais isso importa, mais valorizada é a reputação pessoal’ (*idem*:419, tradução do autor). A definição de reputação partidária é mais sucinta: ‘reputação partidária refere-se à informação que o rótulo partidário transmite para os eleitores em um dado distrito eleitoral’ (*ibidem*, tradução do autor). Os autores montaram uma classificação que levou em conta três atributos: o controle partidário para selecionar os candidatos; se os candidatos são eleitos individualmente, independentemente dos colegas de partido; se o voto é único, intrapartidário, múltiplo ou partidário. A distinção entre sistemas uninominais (que elegem um representante por distrito) e plurinominais (que elegem mais de um representante por distrito) também foi considerada. A partir de escores atribuídos a cada um desses aspectos, os autores chegaram a 13 combinações (NICOLAU, 2006, p.698).

Comparando o sistema brasileiro com o modelo finlandês no que respeita aos altos incentivos para o voto pessoal, os autores tratam da candidatura nata como a proibição de vedação de acesso à lista partidária nas eleições subsequentes para os políticos que tenham sido eleitos sob uma legenda. Afirmam que os líderes não têm disponível um conjunto de sanções formais que possam ajudar a manter a coesão e a reputação partidária, eis que o valor da reputação pessoal é alto demais.

Duas consequências mencionadas que decorrem do instituto são: os candidatos da legenda não eleitos não têm garantias futuras de compor a lista, além de um candidato que pela primeira vez busque acesso à lista partidária para efetivar o registro de sua candidatura não o terá se não obtiver aprovação da convenção local (CAREY; SHUGART, 1995, p.436).

No artigo “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2002) propõem uma revisão da tese do voto pessoal como consequência da adoção do voto proporcional com lista aberta. Citam os autores a “*interpretação canônica*” desenvolvida pelos brasilianistas e até agora apresentada, que atribui o enfraquecimento dos partidos à lista aberta – pois subtrairia das lideranças a oportunidade de punir o comportamento individualista e antipartidário dos políticos – e, especialmente no caso brasileiro, à garantia de acesso a lista através da candidatura nata.

Figueiredo e Limongi (2002, p. 307) constatam que a candidatura nata é o único critério usado por Carey e Shugart (1995) para atribuir à legislação brasileira o *score* mais alto no item falta de controle partidário sobre candidaturas contendo incentivos para o voto pessoal. Dizem acertadamente, ao passo disso, que a lista é fixada em convenção partidária, logo, os nomes dos candidatos de um partido ao pleito são estabelecidos em concorrência interna e pré-eleitoral. Embora suspensa desde 2002 no Brasil, a candidatura nata é prova, para os autores, de que há disputa entre os pretendentes a figurar na lista:

A candidatura nata é tomada como a comprovação de que líderes partidários não detêm controle algum sobre a composição da lista partidária, o que, manifestamente, não é o caso. Esta é fixada pela convenção partidária. Cada partido pode, de acordo com a legislação vigente, apresentar um candidato e meio por vaga. O número pode ser considerado excessivo, mas não é ilimitado. Logo, a lista é definida pelo partido e resulta da competição intrapartidária que ocorre na etapa pré-eleitoral. A própria existência da candidatura nata comprova haver uma competição real entre pretendentes a figurar na lista. Não fosse pelo temor de ser excluído da mesma, porque detentores do mandato precisariam dessa proteção legal? (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.307).

Nesse comentário dos autores acerca da candidatura nata verifica-se a convergência com as razões apontadas na discussão da seção anterior: o instituto surge, mantém-se e, depois de extinto, tentam que ele retorne, porque os políticos buscam salvaguardas em relação aos partidos, ou seja, reconhecem que as direções partidárias podem impedi-los de dar continuidade à carreira. Para os autores: se a classe política, atenta que é à realidade política, está preocupada com a questão, parece evidente que o partido desempenha um papel relevante e a autonomia dos políticos não é tão intensa quanto fazem crer os intérpretes dos efeitos do sistema eleitoral de lista aberta ou, alternativamente, tais parlamentares se empenham para efetivamente conseguirem ser autônomos, no que a candidatura nata pode ajudá-los. De qualquer modo, por contraste, está-se afirmando que os partidos são importantes e contam no sistema eleitoral.

O artigo sobre controle partidário de Figueiredo e Limongi (2007), publicado na revista *Plenarium*, defende que a lista em seu formato atual não é aberta a todo e qualquer pré-candidato. As direções e lideranças dos partidos detêm de fato o controle sobre a elaboração das listas partidárias; só não as ordenam, tarefa que cabe ao eleitor. Para os autores, se os partidos não tivessem controle, não haveria

necessidade de candidatura nata garantindo aos parlamentares acesso automático à lista partidária. A abolição recente desse mecanismo aumentou o controle partidário na elaboração da lista, pois os deputados passaram também a disputar vaga.

Na mesma perspectiva, Lima (2004, p.123) conclui que em ambos os períodos democráticos da história política recente (1945-1964 e pós-1985), optou-se pela vinculação das candidaturas aos partidos políticos e isto é o mesmo que dizer que os partidos passaram a deter o monopólio da representação política. Segue dizendo que a abolição das “*candidaturas avulsas*” e a instituição das candidaturas partidárias podem ser interpretadas como um mecanismo que fortalecia o papel das organizações partidárias, medida que contribuiu positivamente para a institucionalização dos partidos nos dois períodos.

Na sequência, Figueiredo e Limongi (2002) apontam ainda uma similaridade ao modelo chileno, considerado por Carey e Shugart (1995) como um sistema partidário forte e consolidado: a composição da lista é prerrogativa do partido e a reputação partidária é muito significativa porque os votos de todos os candidatos são somados, aumentando o total do partido. Assim, o controle pelos líderes partidários pode dar-se por intermédio de outros instrumentos com o fim de disciplinar os parlamentares, a exemplo da distribuição do tempo de horário gratuito de propaganda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.308).

Sobre o argumento de que a lista aberta estimularia a competição intrapartidária, pois o candidato dependeria apenas da votação conseguida por ele mesmo – o que prejudicaria a solidariedade entre candidatos –, enquanto na lista fechada os candidatos não disputam votos dos eleitores, que são disputados apenas entre os partidos, os autores defendem que, como a representação proporcional garante a transferência de votos no interior da lista, as competições intrapartidárias e interpartidárias não tem o mesmo peso para sorte eleitoral do candidato (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.309). Conforme os autores, inclusive Mainwaring (1991) assume que o eleitor vota partidariamente: e na medida em que os votos na lista são transferidos, votos em um candidato do partido aumentam as chances de os demais se elegerem. O resultado disso é uma dificuldade em distinguir votos pessoais e partidários.

Para os autores o valor do voto pessoal no Brasil pode ser equacionado empiricamente: quando muitos eleitores pautam suas escolhas pela qualidade pessoal do candidato, estreitamente relacionada com a filiação partidária do mesmo,

ou quando afirmam ter simpatia com algum dos candidatos, pode-se afirmar que não há dicotomia entre voto pessoal e voto partidário. Logo, a lista aberta não enfraquece os partidos. Se os eleitores raramente se recordam em quem votaram nas últimas eleições proporcionais, há de ser questionado o vínculo pessoal que os une aos representantes.

O argumento da existência de distritos informais que fizessem com que os políticos adotassem estratégias próprias direcionadas para seu eleitorado pessoal é falha porque os parlamentares se distribuem de maneira uniforme, refletindo estratégia do partido ao compor a lista. As taxas de reeleição no Brasil também apresentam problema para aplicação do modelo distributivista do voto pessoal: a hipótese de que os representantes estariam moldando políticas públicas para garantir a reeleição e teriam, desse modo, vantagem na competição eleitoral pelo próprio exercício do mandato não se sustenta devido às baixas taxas de reeleição. Mesmo que se considere a tendência de aumento, os autores definem a taxa de média de reeleição relativamente baixa no país. Assim, o mandato não traz a segurança na esfera eleitoral que deveria ocorrer como consequência do voto pessoal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 310-311).

Os políticos brasileiros não contam com bases de apoio pessoal para resistir às pressões do Executivo, dos líderes partidários e coordenar suas ações. Dado o baixo rendimento eleitoral, é difícil sustentar que as políticas públicas tenham o perfil que se espera delas. Figueiredo e Limongi concluem, assim, que a adaptação do modelo do voto pessoal ao Brasil é exclusivamente identificada nos incentivos gerados pela lei eleitoral e é antes sugerida do que demonstrada.

* * *

O capítulo procurou apresentar e discutir as duas principais interpretações sobre a candidatura nata identificadas na bibliografia consultada.

Em relação à origem do instituto – a primeira das explicações –, advogou-se que, mais do que ser uma criação da ditadura militar como apontam os analistas que se reportam ao tema, ele foi proposto pelos próprios parlamentares, com o objetivo de terem salvaguardas frente às direções e as disputas internas de seus partidos. Nesse caso, proteger-se da própria ditadura ou defender a autonomia do mandato

em tempos de restrições políticas não seriam as motivações primordiais para o advento da candidatura nata.

No que tange ao papel do instituto no sistema político brasileiro, rascunhou-se uma série de análises que o relacionam como um dos elementos que colaboram para a fragilidade institucional dos partidos políticos, ideia essa capitaneada notadamente por Mainwaring. Apresentou-se, ainda, a versão que nega tal efeito, liderada por Figueiredo e Limongi, que tomam a existência da candidatura nata como um sintoma da importância, e não da fragilidade dos partidos. Tal concepção mostrou-se convergente com aquela apresentada pelo trabalho no que se refere à motivação original para a criação do instituto.

O próximo capítulo vai se dedicar a outro aspecto relacionado à candidatura nata e até o momento não abordado, as variações ao longo do tempo do entendimento do poder judiciário sobre esta questão.

3 O Poder Judicial na definição de regras eleitorais

Este capítulo pretende realizar uma revisão bibliográfica que oriente a análise do objeto descrito no capítulo 1. Procede, primeiramente, ao estudo de teorias sobre o papel dos tribunais a partir da construção moderna da separação dos poderes, para fundamentar seu comportamento, ora de contenção, ora de intervenção sobre os demais. Feito o recorte institucional sobre as competências que cada poder titula, e consideradas suas frequentes interseções, decorrentes da complexidade do Estado contemporâneo, esta pesquisa passa a observar trabalhos que, em alguma medida, orientam-se na teoria da judicialização da política.

A judicialização da política, espécie de que o ativismo judicial é gênero, foi tratada a partir da obra seminal de Tate e Valinder (1995), e em linhas gerais, do modo como foi absorvida pela Ciência Política brasileira. Subdividiu-se esta seção, para fins de organização em “judicialização por Mandado de Injunção” e “judicialização da competição político-eleitoral”. Desse modo, fragmentam-se os trabalhos que observam o protagonismo judiciário através de dois instrumentos processuais distintos: por um lado, do remédio constitucional que tutela o direito subjetivo previsto, mas de exercício inviabilizado por ato do Estado; e por outro, do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, que questiona lei em tese e produz efeito contra todas as pessoas. Por fim, será feita reflexão sobre o modelo estratégico de comportamento dos tribunais, e porque esta pesquisa o considera mais apropriado para a leitura do objeto.

A base de informações que forneceu elementos para a construção desse capítulo é eminentemente bibliográfica, tanto do direito quanto da Ciência Política, e será propriamente analisada no capítulo seguinte.

3.1 Separação de Poderes do Estado

Insculpido no artigo 2º da Constituição brasileira, o princípio fundamental da separação de poderes é atualmente traduzido pela ordem normativa nacional através do texto que prescreve serem “poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Silva (2005) relembra que a divisão de poderes sempre foi princípio fundamental nas Constituições do Brasil, ainda que na Imperial, de 1824, escrita a partir da formulação de Benjamin Constant, houvesse previsão de um modelo que incluía o Poder Moderador. A partir de então, todas as demais constituições acompanham a formulação tripartite de Montesquieu.

A Constituição promulgada em outubro de 1988 manteve o princípio, embora seu enunciado tenha sido aprovado sem a partícula “independentes e harmônicos entre si”, em razão da escolha política pelo parlamentarismo – regime de maior colaboração que de separação e de independência entre os poderes – e que era projetado como a forma de governo a ser adotada no país. Prevalcido o presidencialismo, regime ao qual a cláusula convém, a Comissão de Redação reinseriu a regra da harmonia e independência, mas inovou ao não indicar a ressalva que continham as Constituições brasileiras anteriores¹: “salvo as exceções² previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro” (SILVA, 2005, p.106).

Ao mesmo tempo em que representam as funções legislativa, executiva e judiciária, os três poderes correspondem aos respectivos órgãos do Estado, meio pelos quais este se manifesta, expressa e realiza. A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis, e pode ser classificada em função de governo (com atribuições políticas,

¹ Conforme art. 79 da Constituição de 1891; art. 3º, parágrafos 1º e 2º da Constituição de 1934; art. 36, parágrafos 1º e 2º da Constituição de 1946 e art. 6º, parágrafo único da Constituição de 1967.

² As exceções, que ainda permeiam a Carta Constitucional são, por exemplo: o art. 56, que dá permissão a parlamentares exercerem funções de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Distrito Federal ou Prefeitura de capital ou de missão diplomática temporária; o art. 50, que autoriza convocação de Ministros de Estado para expor assunto relevante de sua alçada no Congresso Nacional; o art. 62, que autoriza o Chefe do Executivo nacional a emitir medidas provisórias com força de lei e o art. 68, que permite delegação de atribuições legislativas ao Presidente da República.

colegislativas e de decisão) e função administrativa (intervenção, fomento e serviço público). Por sua vez, a função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse. A divisão de funções significa especialização de tarefas governamentais em razão de sua natureza, sem considerar os órgãos que as exercem. Sempre existem distintas funções a serem exercidas pelos governos, seja através de órgãos especializados para cumprir cada uma delas, seja por um único órgão em concentração de poderes (SILVA, 2005, p.108).

3.1.1 Reserva de competências

A opção política pela separação de poderes fundamenta-se, além da especialização funcional de cada órgão no exercício de uma função, na efetiva independência de cada órgão com relação aos demais no que respeita ao exercício de sua função, mediante completa ausência de meios de subordinação. As raízes da divisão de poderes encontram-se já em “A Política”, de Aristóteles, que em seu livro IV afirma:

Nas grandes cidades que, pelo grande número de cidadãos, podem prover um em cada função, não se deve conferir mais do que um cargo a cada um: isto propicia progresso a um maior número. Também é preciso que não se possa retornar ao cargo, em alguns casos, senão após longos intervalos, e, em outros, ocupá-lo apenas uma vez na vida. O trabalho é mais bem feito quando só nos ocupamos com um negócio do que quando somos obrigados a nos dividir em muitos. [...] Como não é possível fazer leis sobre casos particulares, é preciso que o homem as supra. Ninguém diz o contrário. Mas será um só ou serão vários? Por melhor que julgue o magistrado, guiado pela lei, seria estranho que um homem que só tem dois olhos, duas orelhas, dois pés e duas mãos visse, ouvisse e decidisse melhor do que vários que têm cada qual o mesmo número de órgãos. Atualmente, mesmo os príncipes que detêm sozinhos as rédeas do governo multiplicam seus olhos, suas mãos e seus pés, confiando a seus favoritos uma parte dos negócios de Estado. Se estes não forem bem intencionados para com ele, servi-lo-ão mal. Se forem seus amigos, sê-lo-ão também de seu Estado. A amizade supõe igualdade e semelhança (ARISTÓTELES, s/d, p.95).

John Locke também considerou a separação dos poderes no capítulo XII, parágrafo 144 de seu “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, de 1690.

Mas como as leis que são feitas num instante e um tempo muito breve permanecem em vigor de maneira permanente e durável e é indispensável que se assegure sua execução sem descontinuidade, ou pelo menos que ela esteja pronta para ser executada, é necessário que haja um poder que tenha uma existência contínua e que garanta a execução das leis na medida em que são feitas e durante o tempo em que permanecerem em vigor. Por isso, frequentemente o poder legislativo e o executivo ficam separados (LOCKE, s/d, p.75).

Em “Do Contrato Social”, escrito em 1757, Jean-Jacques Rousseau também prevê a separação de poderes no capítulo I do livro III, em seguida da advertência ao leitor que leia pausadamente aquele capítulo porque o autor ignora “a arte de ser claro para quem não quer ser atento”. Afirma que

há no corpo político [...] distinção entre a força e a vontade; esta sob o nome de *poder legislativo*, aquela sob o de *poder executivo*, e sem o concurso desses dois poderes nada se faz ou deve fazer na sociedade política. [...] O poder legislativo pertence ao povo, e não pode senão pertencer a ele. Ao contrário, [...] o poder executivo não pode pertencer à generalidade como legisladora e soberana, porque esse poder só consiste em atos particulares, que não competem à lei, nem por conseguinte ao soberano, cujos atos todos não podem ser senão leis. A força pública necessita pois de um agente próprio, que a reúna e empregue, segundo as direções da vontade geral (ROUSSEAU, 2003, p.63).

Além de motivar a publicação por Montesquieu, o princípio da separação de poderes transformou-se, por ocasião das revoluções liberais, em sinônimo de técnica de extrema relevância para a garantia dos direitos do Homem e do Cidadão. De fato, a separação de poderes foi princípio que permeou desde as constituições das ex-colônias britânicas na América do Norte até a positivação na constituição dos Estados Unidos, em setembro de 1787, bem como foi usada como dogma constitucional na Revolução Francesa, que a fez insculpir no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão a sentença taxativa que dispõe: que “qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição” (FRANÇA, 1789). A previsão bem traduz o ideário liberal que a Constituição é um dos instrumentos mais relevantes para garantir que os Poderes do Estado não violem os direitos individuais, à época tão sacrificados pelo Absolutismo.

Uma vez separados, a garantia contra os riscos da usurpação e concentração de poder se assegurava com a disciplina estrita dos deveres funcionais de cada braço do Estado. O próprio Poder Judiciário, ao longo do tempo,

e em diferentes conformações institucionais, tomou providências para se autolimitar. Exemplo contundente desta autocontenção foi a tradição de comportamento inaugurada, em 1803, nos Estados Unidos, no célebre julgamento do *chief justice* John Marshall no caso *Marbury v. Madison*³, que além de fundar o controle de constitucionalidade, criou a doutrina das questões políticas⁴ nos tribunais. Através dela, entende-se que os tribunais não têm nenhuma competência sobre questões políticas, devendo aceitar como terminantes as decisões proferidas pelos departamentos políticos do governo (COOLEY apud TEIXEIRA, 2005, p.23).

Logo, embora o Judiciário esteja autorizado a reconhecer a nulidade de atos contrários à Constituição, por outro lado, não lhe é lícito entrar no campo da política, eis que a Constituição concederia aos titulares do Executivo e do Legislativo certas atribuições dotadas de discricionariedade que não poderiam ser apreciadas por outro Poder, nem seriam passíveis de exame judicial, porque diriam respeito ao interesse da nação, não envolvendo direitos individuais. Para Rui Barbosa, trata-se da definição de “uma região impetrável à autoridade da Justiça: a região política”, de domínio exclusivo dos poderes do governo e do Congresso (BARBOSA apud TEIXEIRA, 2005, p.25).

Implica que tenha sua apreciação renunciada pelo Judiciário tão logo seja entendida como uma questão política. Muito além de discutir “o direito ou a obrigação de julgar”, tal perspectiva doutrinária discute “a relação entre o juízo normativo e o juízo político, ou entre o direito e a política [...], e significa, exclusiva e rigorosamente, a sua **renúncia em fazer política** e em intervir no domínio da liberdade de conformação política criadora dos órgãos para tal legitimados” (grifo original) (TEIXEIRA, 2005, p.47). O autor lembra, muito oportunamente, que a dificuldade atual dessa doutrina perante o fortalecimento do princípio da supremacia da Constituição e do processo de ampliação do controle de constitucionalidade, é

³ Em linhas gerais, o caso tratava de um pedido de James Madison por integração no cargo de Juiz de Paz, a que havia sido nomeado pelo presidente federalista John Adams, derrotado pelo republicano Thomas Jefferson, nas eleições de 1800. A criação de vários cargos de juizes àqueles de orientação política federalista, feita por Adams antes de deixar o poder, - ato atribuído à intenção de minimizar a perda de apoio a seu partido no Congresso Nacional -, foi frustrada pela decisão do governo de Jefferson, cujo secretário de Justiça, William Marbury, suspendeu a posse dos que restassem, como Madison. Por meio da decisão de seu presidente, Marshall, que embora tivesse sido secretário de Estado de Adams e tivesse sido indicado *Chief Justice* por ele meses antes do ajuizamento do litígio, a corte decidiu que não cabia a ela a competência para reformar ação de governo, senão por via recursal. Desse modo, Marshall evitou confronto com o Executivo e o Legislativo, de ampla maioria republicana, e ainda afirmou a autoridade da Suprema Corte para invalidar disposições que contrariassem o texto constitucional.

⁴ Ou no original, em inglês, *political question doctrine*.

permitir que determinadas matérias permaneçam eximidas de contraste com princípios constitucionais, ou que possam existir à margem da Constituição. O fato de não poderem passar ao largo da Constituição fornece subsídio à afirmação de que a ordem política foi constitucionalizada e que, portanto, está hoje sujeita ao controle da jurisdição (TEIXEIRA, 2005, p.50-51).

Além de ter sido acolhida na Suprema Corte Argentina, conforme demonstrado no estudo de Marques Teixeira (2005, p.36-46), a doutrina das questões políticas foi adotada e permaneceu vigente até há pouco no Brasil. Foi abandonada de modo geral, logo que instalada, principalmente pela militância constante de Rui Barbosa⁵, segundo o qual, quando numa questão política surgem atos violadores de direitos, porque uma autoridade invoca atribuições inexistentes ou exorbita as existentes, a questão que era exclusivamente política deixa de sê-lo. Todavia, depois de significativa evolução no sentido da ampliação de competências da corte, a doutrina das questões políticas voltou a pautar os julgamentos no STF dos anos 1980, definindo como questão *interna corporis* a maioria dos casos. Destaque merecem os processos iniciados por parlamentares da oposição questionando as deliberações das Mesas do Congresso sobre as emendas à Constituição necessárias à implementação da abertura política.⁶

Ainda hoje a separação de poderes é princípio fundamental de organização do poder estatal, que traduz, através delas suas características de unidade, indivisibilidade e indelegabilidade. A Constituição brasileira, inclusive, a considera cláusula pétrea⁷ quando, tratando de emendas à Constituição, declara que propostas tendentes a abolir a separação de poderes não serão sequer objeto de deliberação nas casas legislativas do Congresso Nacional.

Muito embora tamanha seja a importância do conceito, não se pode dizer que conserve a mesma rigidez de outrora. Novas formas de relacionamento entre os poderes, decorrente de uma ampliação das atividades do Estado contemporâneo,

⁵ Por quem foi primeiramente contestada no *habeas corpus* nº 300, de abril de 1892, em que pleiteava a liberação de 46 presos políticos, assim tornados por ordem do vice-presidente da República Floriano Peixoto, que resistia à convocação de novas eleições presidenciais e decretara abusivamente um estado de sítio. O insucesso da sustentação deu-se, segundo Rui Barbosa, por uma fundamentação equivocada pelo Ministro relator Joaquim Barradas, numa flagrante má interpretação da decisão de Marshall (BARBOSA apud TEIXEIRA, 2005, p.81-87).

⁶ Mais sobre o assunto na sequência do capítulo.

⁷ Cláusulas pétreas são os dispositivos constitucionais gravados no artigo 60, § 4º. São assim denominadas porque não admitem supressão nem tampouco minimização da ordem constitucional. Somado à separação de poderes, são também cláusulas pétreas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; todos os direitos e garantias individuais.

fez com que se preferisse falar em *colaboração de poderes*, para o caso de um sistema parlamentarista, em que o governo depende da confiança do parlamento, ou em *independência orgânica e harmonia* entre os poderes no presidencialismo (SILVA, 2005, p.109).

Segundo o autor, por independência deve-se entender que a investidura e a manutenção de pessoas em órgãos do governo são absolutamente alheias aos demais poderes; no que respeita ao exercício de suas atribuições, consultas e autorizações aos demais poderes são desnecessárias; já sobre a organização dos serviços, igualmente cada poder deve fazê-la por si respeitando os limites constitucionais. Para o autor, a promulgação da Emenda Constitucional 45, de 2004, cuja pauta atribuiu ao Poder Judiciário providências sobre a estrutura e o funcionamento de seus órgãos, bem como a definição orçamentária e a nomeação de juízes, representa independência e autonomia mais pronunciadas a este poder (SILVA, 2005, p.110).

Quanto à harmonia, Silva considera que, mais do que se referir a normas de respeito às prerrogativas e às faculdades dos demais poderes, impõe considerar as interferências entre os órgãos dos poderes, principalmente porque estabelecem entre eles um sistema de freios e contrapesos que objetiva o equilíbrio necessário para evitar o arbítrio e o desmando sobre os demais, ou pior, sobre os governados (SILVA, 2005, p.110).

3.1.2 Interinstitucionalidades

Enquanto cabe ao Legislativo a edição de leis gerais e impessoais, o Executivo brasileiro não se furta de participar, ao propor leis, sancioná-las ou vetá-las. Tal proposição, no entanto, é passível de modificação ou rejeição no Congresso. O chefe do Executivo, a seu turno, tem poder de veto sobre projetos iniciados no Congresso, ato que pode ser derrubado pela maioria absoluta dos congressistas, podendo ter promulgada a lei por sanção do Presidente do Senado.

Pela autorização do artigo 64 da CF, ainda que o Presidente da República não possa interferir no processo legislativo para obter aprovação rápida de seus projetos, pode marcar prazo para que sua solicitação seja apreciada. O Executivo

tampouco interfere na função jurisdicional, mas nomeia os ministros dos tribunais superiores, mediante aprovação do nome pelo Senado Federal, conforme o art. 52, III, a da CF.

Aos tribunais, que não podem participar dos trabalhos legislativos, cabe realizar o controle de constitucionalidade e ponderar a aplicação das leis aos casos concretos. Entretanto, não é exclusividade do Judiciário a tarefa de verificar a adequação à Constituição das leis.

O dito controle preventivo de constitucionalidade, que recai sobre projeto de lei ou projeto de emenda à Constituição, é incumbência das Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) do Legislativo ou de veto presidencial do Executivo, previsto no art. 66, § 1º. Já o controle repressivo de constitucionalidade, confiado ao Judiciário para perseguir a constitucionalidade de leis ou atos normativos já vigentes, pode excepcionalmente ser realizado pelo Congresso Nacional no caso previsto no art. 62, § 5º, para decidir sobre os requisitos de urgência e relevância que justifiquem a emissão de medidas provisórias pelo Presidente da República. Atos normativos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa podem ser sustados por decreto legislativo do Congresso Nacional, em observância ao art. 49, V combinado com o art. 84, IV e art. 68 da CF. O art. 52, X prevê, ainda, que o Senado Federal, por meio de resolução, pode suspender execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional pelo STF em definitivo.

São todos exemplos, segundo Silva, da característica da harmonia entre os poderes expressa pelo mecanismo de freios e contrapesos. Acredita o constitucionalista que os trabalhos dos poderes só

se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles deve haver consciente colaboração e controle recíproco. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento do outro (SILVA, 2005, p.111).

Muito embora o princípio da separação de poderes e a argumentação pela legitimidade de instrumentos que viabilizem a harmonia entre eles sejam pressupostos para a análise de teorias sobre o ativismo judicial, como a da judicialização da política, este trabalho filia-se ao entendimento de Maria Tereza

Sadek (2011), de que é pouco satisfatória a fundamentação do protagonismo judicial brasileiro na teoria de Montesquieu. A autora justifica seu entendimento ao argumentar que aquela interpretação de Poder Judiciário em que o juiz é mero recitador da lei atende à necessidade de ruptura com o modelo monárquico, em que todas as atividades do Estado são extensão da vontade do príncipe. Um Judiciário destinado a repetir a letra da lei cumpriria com eficácia o princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, independentemente de quem fosse o jurisdicionado, prestando, desse modo, o serviço jurisdicional sem distinção entre as partes e com independência dos interesses do governo.

O que ocorre, segundo a professora, é que paralelo ao suposto básico para pensar o sistema de justiça, as criações modernas do indivíduo e do respeito à igualdade e à liberdade, fez-se necessário pensar sobre a superação das desigualdades, em pauta desde os jusnaturalistas. Retomando o raciocínio desenvolvido por T. H. Marshall para construir o conceito de cidadania, se por igualdade civil, no século XVIII, entendia-se meramente a liberdade de ir e vir, de ter propriedade, e no século XIX a igualdade já pressupunha o exercício tanto de direitos civis quanto de direitos políticos, o século XX fez constar a necessidade de igualdade social ou igualdade grupal, e a consequente obrigação do Estado em diminuir a desigualdade. Essencial para obrigar o Estado a reparar desigualdades é, em um primeiro momento, o próprio direito de acesso à justiça, que evita aos demais direitos serem somente cartas de intenções.

Mas é diante da pergunta sobre como conferir estabilidade e limitar o abuso de poder dentro do Estado que Sadek, passando pelas sugestões do senado vitalício de Simon Bolívar ou do poder moderador de Benjamin Constant, chega ao relevo conferido ao Poder Judiciário que pode estar na origem do ativismo judicial e da judicialização da política. Conforme se lê nos artigos federalistas: somado ao princípio de que o federalismo é a solução para a concentração de poderes, que tende a ser ditatorial e contrária a direitos individuais, é um poder judiciário livre dos demais que tem possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade das leis e dos atos da administração, podendo refrear e modelar atos conformes a Constituição. A importância do Judiciário para contrabalancear os demais poderes, diagnosticada por Alexander Hamilton no artigo 78 de “Os Artigos Federalistas” pode ser sintetizada no trecho a seguir:

A completa independência dos tribunais de justiça é peculiarmente essencial numa Constituição limitada. Por Constituição limitada, entendo uma que contenha certas exceções especificadas ao poder legislativo, como, por exemplo, a de que ele não aprovará decretos de perda de direitos civis, leis *ex post facto*, ou coisas semelhantes. Na prática, limitações desse tipo não podem ser preservadas senão por meio dos tribunais de justiça, cuja missão deverá ser declarar nulos todos os atos contrários ao sentido manifesto da Constituição. Sem isto, todas as restrições a direitos ou privilégios particulares equivaleriam a nada (HAMILTON, 1993, p.480).

Cada democracia constitucional admite modelos e combinações distintas para frear o poder político. Por isso, ao contrário dessa defesa federalista pelo presidencialismo, os parlamentaristas julgam que não deve haver poder maior que o do parlamento, enquanto titular da força deliberativa. Nesse modelo, o judiciário tem de resolver conflitos, mas seu poder não é nenhum além desse e é por isso caracterizado por Sadek como mero prestador de serviço público.

Outras duas variáveis fazem combinações distintas sobre o tipo de Judiciário presente: a característica do Judiciário, se poder ou serviço, e a característica da Constituição, se geral ou detalhada. Apesar de o modelo do judiciário britânico, exemplo clássico de serviço público, que tem fundamento em uma constituição genérica, o caso da constituição norte-americana, que também dá tão somente orientações gerais, produziu um dos judiciários mais ativos do mundo, em que veem-se mais decisões de vanguarda orientarem a transformação social do que a mudança cultural mobilizar reformas nas decisões dos tribunais.

Inspirada na fundação americana, a nação brasileira organizou-se sobre o sistema presidencialista, o modelo federativo e, principalmente, herdou a vocação para um Poder Judiciário forte, somado à peculiar característica de nossa Constituição, que, além de extensa, é uma das mais detalhadas do mundo. Para um poder de Estado cuja prerrogativa essencial é manter a primazia da Constituição, não poderia resultar diferente: um conjunto amplo e variado de temas, todos eles constitucionais, são objeto de sua competência. É esse quadro que produziu no STF, desde 1988 até 2011, o trâmite de mais de 4 mil ações diretas de inconstitucionalidade e o julgamento de mais de 1,2 milhões de processos, 92% deles já decididos em outras instâncias. Outro elemento que consolida a posição do STF como via recursal é que apenas 6 mil de seus processos são eminentemente constitucionais, representando cerca de 0,51% do total. O poder Executivo federal é

um importante ator nessa arena, já que 68% dos processos do STF têm-no como parte.

Ainda segundo a professora, o Brasil é quase o único país do mundo das democracias constitucionais com democracia consociativa pura⁸, que conjuga um processo legislativo proporcional, um sistema de separação de poderes, um modelo multipartidário, uma organização política federal, um judiciário que deve controlar a constitucionalidade das leis, e tem, por isso, escopo bastante propositivo de ação judiciária. Importante referir que as decisões políticas não se dão num único espaço, mas sim tanto no Executivo, quanto no Legislativo e no Judiciário, por vários e importantes atores de veto.

O que se quer dizer, portanto, é que qualquer protagonismo observado não é resultante senão do próprio modelo institucional adotado, que faz do judiciário brasileiro expoente das duas funções, de prestador de serviços e de poder político efetivo e, em última instância, faz com que exerça posição pública incomparável no mundo. Em “A Democracia na América”, Alexis de Tocqueville afirma que o juiz é uma das primeiras forças políticas dos Estados Unidos porque o país reconheceu o direito de fundamentar decisões diretamente na Constituição.

[O juiz americano] reveste-se de imenso poder político. [...] Quando se invoca diante dos tribunais americanos, uma lei que o juiz estima contrária a Constituição, este pode, portanto, recusar-se a aplicá-la. Este é o único poder exclusivo dos magistrados americanos, mas dele decorre uma grande influência política. Existem, de fato, bem poucas leis de natureza a escapar, durante muito tempo, à análise judiciária, pois há poucas que não firam interesse individual, que os requerentes não possam ou não devam invocar diante dos tribunais. [...] Encerrado em seus limites, o poder atribuído aos tribunais americanos de pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade das leis forma, ainda, uma das barreiras mais poderosas que jamais foram erigidas contra a tirania das assembleias políticas (TOCQUEVILLE, 1979, p.203-205).

A vigência do estado democrático de direito, a construção institucional adotada pelo Brasil, que disciplina inclusive constitucionalmente as funções de seu sistema de justiça, somado a uma constitucionalização abrangente, são supostos que conduzem ao protagonismo judicial e levam este poder a interagir com temas “retirados” da política. Quanto mais constitucionalizada uma questão, maiores recursos de poder extraordinários ficam à disposição do Judiciário brasileiro. Por

⁸ Para o modelo de democracia consociativa, ver Lijphart (2003).

isso, a regra hoje é o controle judicial das questões políticas e a exceção, o exercício de autocontenção pelos tribunais.

3.2 Judicialização da Política

O modelo da judicialização da política foi primeiramente impulsionado pela obra coletiva organizada por Tate e Vallinder (1995), a partir de um encontro do Comitê de Pesquisa em Estudos Judiciais Comparados da Associação Internacional de Ciência Política, realizado pelo Centro de Estudos sobre Ordenamento Judiciário da Universidade de Bolonha, em junho de 1992.

Segundo os autores, a expansão global do poder judicial é processo duplo, caracterizado pela crescente influência do direito e de seus operadores sobre o universo político. Pode significar tanto os casos de expansão da área de atuação dos tribunais e dos juízes (que passam a interferir sobre decisões políticas, quase sempre em detrimento dos poderes representativos) como também a propagação dos métodos judiciais de decisão para outras arenas que não apenas as cortes. A judicialização da política, desse modo, configuraria o processo de expansão dos poderes de legislar e executar leis do sistema judiciário, representando uma transferência do poder decisório do Poder Executivo e do Poder Legislativo para os juízes e tribunais (VALLINDER, 1995, p.13).

A criatividade judicial, segundo os organizadores, não é inerente à atividade jurisdicional, mas é aceitável. Dá-se por dois componentes, quais sejam: uma nova disposição dos tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais devem formar juízos jurisprudenciais; e o interesse de políticos e de autoridades administrativas em adotar procedimentos semelhantes aos judiciais ou parâmetros judiciais em suas decisões.

Este processo de “expansão global do poder judicial” teria causas fortemente ligadas a questões estruturais, tais como: a emergência da democracia em países anteriormente autocráticos, a existência de regimes políticos que assegurem a separação de poderes, o uso dos tribunais por grupos de interesse e pela oposição, a inefetividade das instituições majoritárias, a voluntária delegação de

assuntos problemáticos pelas instituições majoritárias, dentre outros fatores apontados como efetivas condições para a judicialização.

A respeito das democracias romano-germânicas, apesar de seus “códigos monolíticos” e das normas de interpretação legislativa, que supostamente extinguiriam a criatividade judicial, são consideradas por Tate e Vallinder como as nações onde se pode encontrar as mais significativas expressões da expansão global do poder judicial, majoritariamente resultantes de crises políticas. Itália e Alemanha, por exemplo, finda a Segunda Guerra Mundial, produziram constituições escritas que incorporaram revisão judicial, estabeleceram cortes constitucionais e proveram medidas para proteger a independência dos juízes. Na França, o caos político que levou ao fim da Quarta República conduziu a uma nova constituição que repartiu consideravelmente o poder do presidente eleito em preferência da Assembleia Nacional Francesa e de um corpo com poder de aconselhar o governo sobre a constitucionalidade das políticas. Com o passar do tempo e as condições facilitadas para o desenvolvimento da judicialização, esses arranjos institucionais serviram de fundação para a expansão do poder judicial na França, na Itália e na Alemanha (TATE; VALLINDER, 1995, p.518-519).

Sobre a questão de ser boa ou ruim a judicialização, concluem os autores ser fácil achar defensores, quando é esperado do poder judicial a proteção de interesses ameaçados por maiorias gananciosas ou possivelmente tirânicas, porque a sociedade reconhece que o ato da Corte deve anteciper uma política das instituições majoritárias. O que os colaboradores da obra coletiva que Tate e Vallinder subscrevem avaliam, mais sofisticadamente do que as defesas anônimas pela judicialização, é ser mais preocupante considerar as implicações da expansão do poder judicial para a viabilidade da democracia e a robustez da regra da maioria. Nas democracias, a judicialização não resulta de uma conspiração organizada, na verdade não resulta de nenhum fator singular que pode ser facilmente controlado. Tate e Vallinder citam Martin Shapiro, quando este conclui que os americanos parecem se sentir confortáveis com a judicialização substancial de sua política porque o Judiciário fornece um mecanismo de significativa redundância em seu processo político. Talvez seja a posição que a maioria das democracias do mundo terá que aceitar. Menos do que isso, prevenir ou reduzir a expansão global do poder judicial provavelmente será um processo lento, um processo através do qual o

regime democrático terá de se tornar não apenas mais difundido, mas também mais eficaz (TATE; VALLINDER, 1995, p.527-528).

Santos, Marques e Pedroso (1996) também se dedicaram a refletir sobre o papel dos tribunais nas sociedades contemporâneas. Sobre o protagonismo dos tribunais, levantam os autores três questões: a da legitimidade (conteúdo democrático do intervencionismo judiciário sempre que este interfere nos demais), a da capacidade (recursos dos tribunais para levar a cabo a política judiciária) e a da independência (a mescla das duas questões anteriores).

Defendem, ainda, que o novo protagonismo judiciário caracteriza-se fundamentalmente por traduzir confronto com a classe política e com outros órgãos de poder soberano, nomeadamente com o Poder Executivo. A crise do Estado providência é uma crise de garantismo. A transferência compensatória da legitimação do sistema político para os tribunais, que tem criado nos países centrais uma sobrecarga política do judiciário, se não for bem gerida, pode acabar por comprometer a própria legitimidade dos tribunais. Orientam sua análise sociológica do sistema judiciário de modo a abordar as questões de periodização, do desempenho judicial de rotina ou de massa, e dos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que condicionam o âmbito e a natureza da judicialização da conflitualidade interindividual e social num dado país ou momento histórico.

Concluem esses autores que as funções políticas dos tribunais não se esgotam no controle social. A mobilização dos tribunais pelos cidadãos nos domínios civil, laboral, administrativo etc. implica a consciência de direitos e a capacidade para os reivindicar, e nesse sentido, é uma forma de exercício da cidadania e da participação política. É por essa razão que as assimetrias sociais da capacidade para mobilizar os tribunais, na medida em que promovem justiça social, põem simultaneamente em questão as condições de exercício da cidadania. Outra função política dos tribunais, portanto, é a legitimação do poder político no seu conjunto.

A Ciência Política brasileira apropriou-se do modelo da judicialização da política e passou a produzir conclusões bastante díspares, inclusive em relação à obra de Tate e Vallinder. Os trabalhos de Ariosto Teixeira (1996), Marcus Faro de Castro (1997), Luiz Werneck Vianna et al. (1999), Débora Maciel e Andrei Koerner (2002), Vanessa de Oliveira (2005) e Ernani Rodrigues de Carvalho (2004, 2009) seguem a matriz teórica proposta pelos referidos autores e ora afirmam existir

judicialização da política no Brasil, ora sugerem a inadequação do conceito à realidade brasileira. Tal inadequação decorreria de uma alegada participação diminuída do STF no processo político nacional ou porque meramente repudiam o conceito para tratar as relações entre judiciário e política na democracia brasileira. Importa ressaltar que os estudos desenvolvidos a partir desta vertente a encaram não tanto como uma teoria explicativa da dinâmica judicial, mas sim como uma espécie de diagnóstico global sobre o comportamento dos tribunais (DA ROS, 2008).

O estudo de Castro (1997) propõe-se a indagar qual o caráter da atuação do STF como órgão político, diante do desempenho institucional desse tribunal em decisões liminares com impacto político, ações *não-jurisdicionais* e uso parcimonioso das garantias constitucionais como a ADI e o MI. Castro parte da constatação que não se conhece qual o impacto político da sua produção jurisprudencial regular. Questiona a atuação da Suprema Corte como órgão da República, quanto aos tipos de conflitos que julga, se tem decidido a favor ou contra as políticas governamentais e se tem favorecido algum tipo de interesse.

A hipótese com que Castro trabalha considera que o STF tem causado algum impacto sobre o Legislativo e sobre o governo, frequentemente através de concessão de liminares e de ações *não jurisdicionais* (como nos discursos de posse dos ministros na Suprema Corte). Por outro lado, a atuação do STF mediante a produção jurisprudencial resultante do uso de garantias constitucionais, como o Mandado de Injunção (MI) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), não se coaduna com uma clara disposição para a interação institucional estável.

Sua metodologia inclui uma amostra de 1.240 ementas do total de 7.855 acórdãos publicados pelo STF no 1º semestre de 1994. Procede a uma análise de conteúdo das ementas dos acórdãos da amostra, que haviam sido classificados por: número do processo; tipo de ação ou recurso; data de publicação; origem do processo; natureza do conflito de interesse; classe de matéria; tipo específico de decisão; e tipo geral de decisão.

A partir da leitura dos dados, conclui que o STF tem feito uso parcimonioso de garantias constitucionais de amplo alcance. Com exceção da política tributária, Castro demonstra que o tribunal não protege direitos individuais em contraposição às políticas governamentais. A criação de um tribunal tributário e a própria disposição do STF em abandonar o estilo de julgamento restrito a questões puramente processuais provavelmente contribuiriam, na sugestão do autor, para o

aprimoramento da função do tribunal no exercício do controle da constitucionalidade e na interação institucionalmente mais estabilizada com o sistema político como um todo.

Vianna et al. (1999), por sua vez, defendem que a institucionalização do direito no mundo contemporâneo teria incorporado princípios da filosofia política da modernidade, transformando-os em formas de ação à disposição do homem comum para participar da criação do direito estatal tanto através da democracia representativa como pela via judicial. Essa participação não seria fragmentadora daqueles princípios da vontade geral, mas representaria as possibilidades de adensamento do direito pela intervenção, na esfera estatal, da eticidade da sociedade civil.

Apesar da consolidação institucional da democracia brasileira, ela experimentaria um *déficit* de funcionamento, resultante da predominância do Executivo sobre o Legislativo e do insulamento da esfera parlamentar em relação à sociedade civil. Contudo, observar-se-iam também reações da cidadania ao fechamento desses poderes às suas demandas e expectativas, indicadas pela busca crescente do Judiciário contra leis, práticas da Administração ou omissões tanto do Executivo quanto do Legislativo. Mais do que a mera aplicação do modelo empírico-analítico de Tate e Vallinder, ensaios teóricos enfrentam as dimensões normativas do problema, identificando os pressupostos das posições no debate, como é o caso, por exemplo, do artigo de Giselle Cittadino (2002).

Tendências presentes no julgamento das ações populares e das ações civis públicas: maior acolhimento, pelo Judiciário, de demandas relativas aos “novos direitos” difusos e coletivos e que envolvem políticas públicas, e a maior resistência judicial a temas “antigos” como o controle da moralidade administrativa e das práticas políticas. Nova indicação da resistência, ao menos parcial, dos juízes (aqui, os de primeira instância), em assumir as demandas de maior ativismo, apresentadas por diferentes atores políticos e sociais, que já foi apontada em outros estudos empíricos sobre o Judiciário (VIANNA, et al., 1999; CASTRO, 1997). Como se sabe, o ativismo judicial é uma dimensão essencial da noção de judicialização da política formulado por Tate e Vallinder.

O trabalho de McLachlin (2000) concorda que a visão de que os juízes são uma ameaça à boa governança e à democracia repousa sobre uma visão simplista e ultrapassada de como funciona um moderno Estado democrático. A tarefa não é limitar o poder judicial, mas entender como ele pode efetivamente contribuir para a sociedade justa.

Para Cittadino (2002), o processo de judicialização da política e de expansão do poder judicial significa uma ampliação do controle normativo sobre as democracias contemporâneas pelo Judiciário. A força do direito, para a autora, apoia-se na ideia da autonomia (no sentido da capacidade que temos de dar a nós mesmos nosso próprio direito) e dos direitos dos indivíduos. A responsabilidade democrática dos juízes, enquanto agentes garantidores da concretização dos direitos da cidadania, compatível com as bases do constitucionalismo democrático, é indispensável enquanto reforço da lógica democrática de culturas jurídicas resultantes do fenômeno da edição de constituições democráticas, normatizadoras de direitos, especialmente difusos e coletivos, para proteção das instituições e garantia do Estado de Direito.

Para a “jurisprudência de valores”, que influencia o constitucionalismo português, espanhol e conseqüentemente o brasileiro, os princípios e direitos constitucionais devem ser interpretados como valores que conformam uma ordem simbólica que expressa a identidade e a forma de vida de uma determinada comunidade jurídica. Esta é uma espécie de “cidadania ética”, ao equiparar os direitos fundamentais aos valores inscritos nas tradições constitutivas da comunidade, que atua no sentido de concretizar a Constituição enquanto força normativa da vontade política de uma comunidade ética. As Cortes Constitucionais, porque vinculadas a esta eticidade substantiva, têm a função primordial de tomar a lei fundamental como uma ordem concreta de valores, e não somente como sistema de regras estruturado por princípios.

A cidadania ativa, segundo Cittadino, deve compreender vinculação normativa entre Estado de Direito e democracia. Essa plena autonomia dos cidadãos, aliada à legitimidade do direito, leva à possibilidade de que tomem parte na interpretação da Constituição, favorecendo o processo de judicialização da política que, dessa forma, dá densidade e corporificação aos princípios abstratamente lá configurados. É desse modo que o Brasil foi capaz de superar o autoritarismo e reconstruir o Estado de Direito, promulgando uma Constituição que,

nesse contexto, significa consenso em torno de princípios jurídicos universais. Para dar-lhes eficácia, portanto, é necessária a participação de uma cidadania jurídica, que embora dependente da atuação dos tribunais, não menos exigirá pressão e mobilização política que sobre eles se fizer.

Maciel e Koerner (2002) realizam importante comparação da ideia de judicialização da política a partir das linhas interpretativas e achados empíricos dos trabalhos “MP e política no Brasil”, de Rogério Bastos Arantes, e “A democracia e os três poderes no Brasil”, organizado por Werneck Vianna. Os autores estabelecem como objetivo considerar as dissonâncias, e não apenas a sinergia entre a interpretação das ações coletivas e dos princípios fundamentais. As instituições também sofrem fortes tensões internas, em que se formaram grupos internos polarizados, com projetos e interesses contraditórios, cujas disputas pelo controle dos rumos das instituições se tornam bastante acirradas.

Os livros têm diferença qualitativa em relação aos trabalhos que usam o termo. Seus conceitos de judicialização da política também são normativos, baseados em modelos conflitantes de República, e com isso adotam diferentes abordagens do papel do Judiciário na democracia brasileira. Sobre a pertinência do uso do termo, concluem que os trabalhos não dão base suficiente para a formulação de problemas de pesquisa empírica sobre as instituições judiciais. Para Maciel e Koerner, ainda, quanto mais contextualizado o foco analítico, menos consistente e vantajoso parece ser o recurso ao conceito de judicialização para identificar a dinâmica da expansão das fronteiras do sistema judicial e os seus efeitos institucionais.

A respeito do papel do Judiciário frente às privatizações de empresas estatais levado a cabo nos anos 1990 no Brasil veio à luz o artigo de Oliveira (2005), cujo conceito suposto de judicialização da política era a utilização de procedimentos judiciais para a resolução de conflitos de ordem política, tais como: controvérsias a respeito de normas, resoluções e políticas públicas em geral, adotadas e/ou implementadas pelos poderes Executivo e Legislativo. Considera Vanessa Elias de Oliveira, no referido artigo, que apenas quando o Judiciário responde à demanda, há judicialização da política. Do contrário, com o mero aumento no número de ações, por exemplo, haveria apenas uma politização da justiça, uma vez que o resultado prático ainda não é a interferência do Judiciário na política.

No caso específico das privatizações, o Judiciário não conseguiu reverter o rumo de políticas públicas governamentais. A conclusão apresentada por Oliveira segue o sentido do que afirmou Castro (1997), ou seja, que as decisões do STF, ao não decidirem sobre o mérito da ação, acabam por favorecer o Executivo em detrimento da outra parte do processo. Na medida em que o Judiciário não interveio no caso das privatizações, não se pode dizer que se produziu no Brasil a judicialização da política somente em função de números de ações impetradas que tiveram por objeto políticas públicas.

Em 2007, Vianna, Burgos e Sales publicam na revista “Tempo Social” uma relevante atualização sobre o tema, denominada “Dezessete anos de judicialização da política”. Aumentam o grupo de trabalhos que partem da observação das ações diretas de inconstitucionalidade, dizendo já fazerem “parte do cenário natural da moderna democracia brasileira”, impedindo que o Brasil possa ser governado sem elas, pois além de servir de instrumento das minorias, é “recurso institucional estratégico de governo, instituindo, na prática, o STF como um conselho de Estado do tipo prevalente em países de configuração unitária”, uso este consolidado principalmente no governo Lula (VIANNA; BURGOS; SALES, 2007, p.43-44).

Referem-se, ainda, às tendências centralizadoras, segundo os autores sempre presentes na política brasileira, que orientam as estatísticas do conteúdo dessas ADIs: em 17 anos, 2.178 arguíram a inconstitucionalidade em matéria de administração pública, o que representa 60% do total das ADIs. Significa para os autores o quão recepcionado nosso direito administrativo foi pela Constituição e quão racionalizada e homogeneizada está a administração pública: “um sinal da emergência de uma tendência, que toma fôlego em várias dimensões da vida social recente, no sentido de ‘corrigir’ as relações entre a federação e a União em favor desta última” (VIANNA; BURGOS; SALES, 2007, p.45).

A democratização do país em 1985 – em boa parte resultante das forças federativas em oposição ao governo unitário e centralizador do regime militar – paradoxalmente tem implicado tendências ao retorno de um estilo centralizador que não pode mais ser ignorado. [...] Decerto que esse movimento não deriva de um plano, bem mais fruto de processos não intencionais que se têm verificado ao longo da afirmação da vida democrática no país e de inovações institucionais de caráter pontual. Dessa vez [...] tem encontrado a sua origem em demandas dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral. Esses processos manifestam-se quer na criação de agências públicas de âmbito nacional, como o Sistema Unificado de Saúde (SUS), paradigma dominante em termos de políticas sociais, que já exerce influência na montagem de outras redes de intervenção, como a da educação – ver, no caso, as propostas em curso de unificação nacional da carreira do magistério –, quer inclusive na área de segurança. A criação do Conselho Nacional de Justiça aponta para a mesma direção, superpondo-se à Justiça dos estados uma instância de jurisdição nacional, dotada do poder de fiscalizar e punir magistrados (VIANNA; BURGOS; SALES, 2007, p.46).

3.2.1 A Judicialização por Mandado de Injunção

O Mandado de Injunção (MI) é ação constitucional prevista no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição da República Federativa do Brasil. Destina-se a suprir falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Pode ser interposta por qualquer pessoa junto ao STF, quando a autoridade omissa desempenhe alguma função federal.

Historicamente, o STF entendia que a finalidade do instrumento consistia em emitir uma mera recomendação ao Poder Legislativo para que editasse a norma, sem qualquer consequência no caso de não atendimento. Desde 2007, no entanto, a corte vem atribuindo efeitos concretos a pedidos requeridos em face do Poder Legislativo. Inicialmente aquele colegiado de magistrados superiores impunha prazos ao Legislativo em mora na providência da regulamentação. Depois, passou a fixar multas pela omissão e determinar a obrigação de indenizar os cidadãos prejudicados.

No momento presente, o tribunal tem decidido questões em que há pendência de disciplina legal aplicando analogias com leis existentes para assuntos similares, tais como: a aplicação da aposentadoria especial para servidores públicos nos moldes das regras para servidores privados, o direito de greve do servidor público conforme o do servidor privado.

Trabalho realizado por Ramos (2010) tratou de analisar o controle de constitucionalidade por omissão no STF, por meio do estudo das Ações Declaratórias de Omissão e dos Mandados de Injunção de 1999 a 2009, observando que, dentre os demandados, o governo federal é o maior deles, com 86% de ações contrárias. Quanto aos autores da ação, 59% são pessoas físicas, e, deste total, 50% servidor público e 39% cidadãos comuns. Sobre as matérias predominantes, a administração pública é pauta de 54% dos MI, questões econômico-tributárias compõem 15% das reclamações, relações de trabalho 12%, a administração judiciária 11% e competições partidárias empatam com a pauta de sociedade civil, correspondendo a 4% do total.

Conclui a autora, no entanto – e muito embora seja evidente a mudança de posicionamento na corte suprema desde 2007, que vem atribuindo efeitos concretos para demandas em MI frente às omissões estatais –, que não se dá o processo de judicialização da política. Justifica a constatação no fato de a corte ter de ser provocada para decidir a lide, não ficando, por isso, somente à mercê do ativismo judicial. Continua afirmando que não se trata de fazer-se legislador, mas sim de buscar a solução do pedido do autor depois de algumas notificações infrutíferas ao poder envolvido.

Não obstante esses argumentos, a natureza original do instituto foi sensivelmente objeto de modificação, quando se considera a evolução dos pronunciamentos do STF ao julgar a matéria. Ainda, é de se frisar que desde a chegada do MI ao ordenamento brasileiro, ele causa manifestações favoráveis dentro do próprio tribunal.

Desse renhido embate, do qual não participou a Corte, que conservou a compostura e a discrição habituais, resultou, porém, maior prestígio para a instituição, já que a Carta Magna, com ênfase, reiterou caber ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, *acrescentando-lhe atribuições até então estranhas à sua competência, como o controle da inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção*, que, entre outras medidas, *acentuam a supremacia do Tribunal sobre os demais poderes da República*. (grifo meu) (BROSSARD, 1989).

Esta dissertação filia-se às reflexões apontadas por José Soares (2010), quando este demonstra em sua tese de doutoramento que a trajetória estatística do mandado de injunção exemplifica como o voluntarismo judicial reforça a busca por novos pronunciamentos judiciais, em questões que antes eram decididas na arena

política. Soares observa uma alteração substancial no comportamento dos MIs impetrados perante a Corte Suprema, a partir do ano de 2007. Anteriormente, os números não sofriam alteração, aumentando ou diminuindo dentro de um padrão mais ou menos estável, o que, segundo advoga, não traz repercussões para a hipótese que testa. Somente a partir de 2007 encontra-se uma mudança que serve de explicação para o fenômeno do ativismo judicial.

O entendimento do STF até 2007 era no sentido de que o MI não produzia o efeito de criar norma para o caso concreto. Sendo provido o mandado de injunção, o STF comunicava ao Congresso Nacional a necessidade de elaborar norma que permitisse o exercício do direito impedido. Se se tratasse de ato do Poder Executivo, era fixado prazo para que o ato normativo fosse produzido. Em 25 de outubro de 2007, no julgamento do Mandado de Injunção nº 708, Relator Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal mudou esse entendimento e deferiu o MI, para determinar a aplicação das Leis nºs 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvessem a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis (SOARES, 2010, p.59).

A partir desse momento, um crescimento impressionante do número de ações distribuídas demonstra claramente que a decisão de criar norma para o caso concreto no MI gerou uma reação por parte da sociedade, no sentido de propor novas ações. Até 2007, o maior número registrado era de 27 mandados de injunção, em 2001. Em 2007, esse número já passava para 48 e, em 2009, chega ao volume de 1.365 ações. Em termos percentuais, isto representa mais de 2.700% de aumento em relação ao ano de 2007, em que o número de ações já estava em crescimento por conta da nova decisão adotada pelo STF (SOARES, 2010, p.60).

Desse modo, o autor conclui que não foi o volume de ações propostas que levou o STF a mudar sua orientação jurisprudencial. “Se, após o crescimento de mais dois mil e setecentos por cento no número de mandados de injunção, o Tribunal tivesse decidido mudar sua orientação jurisprudencial, aí, sim, estaria constatada a influência do crescimento da demanda na decisão da Corte. O que se constata é o inverso” (SOARES, 2010, p.60).

A partir do momento em que o Tribunal mudou de entendimento e passou a construir a solução jurídica para o caso concreto, esse número de ações sofreu uma alta vertiginosa. A mudança de orientação da Corte produziu o crescimento das demandas, e não o contrário, o que mostra que outra foi a causa dessa mudança de entendimento na Corte. O voluntarismo do Supremo Tribunal Federal produziu o

ambiente propício para o ativismo judicial. Havendo essa disposição por parte dos juízes de decidir questões eminentemente políticas, qualquer provocação do Judiciário por parte da sociedade ou das instituições políticas poderia desencadear esse processo, por meio de instrumentos hermenêuticos, utilizados a serviço da criação de novos direitos.

Diante dos fatos expostos, Soares afirma que a análise do comportamento estatístico do mandado de injunção revela a disposição existente no âmbito dos tribunais de julgar e decidir questões políticas, criando novos direitos, do que decorre válida a tese do voluntarismo em questões marcadamente políticas. Destaca, por outro lado, no crescimento impressionante do número de MI, que a decisão recente da Corte de criar norma para o caso concreto no mandado de injunção gerou uma reação por parte do jurisdicionado, no sentido de propor novas ações. O voluntarismo do STF produziu o ambiente propício para o ativismo judicial. Havendo essa disposição por parte dos juízes de ampliar as competências da Corte, no sentido de exercer uma atividade política, decidindo questões eminentemente políticas, a busca por soluções judiciais para questões políticas por meio de processos hermenêuticos tornou-se possível, com a criação de novos direitos.

Como bem demonstram os autores citados, o ativismo judicial tem feito os tribunais brasileiros ampliarem suas reservas de competência sobre questões que até então eram restritas ao campo político. Reforça essa constatação a declaração do Ministro Celso de Mello à Revista Eletrônica Consultor Jurídico, em 15 de março de 2006, na qual o então presidente do STF afirmou, quando questionado sobre o ativismo dos juízes em face de um instrumento que pouco ainda definia a situação política, como o MI:

O ativismo judicial é um fenômeno mais recente na experiência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. E porque é um fenômeno mais recente, ele ainda sofre algumas resistências culturais, ou, até mesmo, ideológicas. Tenho a impressão, no entanto, de que, com a nova composição da Corte, delineia-se orientação tendente a sugerir, no plano da nossa experiência jurisprudencial, uma cautelosa prática de ativismo judicial destinada a conferir efetividade às cláusulas constitucionais, que, embora impondo ao Estado a execução de políticas públicas, vêm a ser frustradas pela absoluta inércia – profundamente lesiva aos direitos dos cidadãos – manifestada pelos órgãos competentes do Poder Público. Impõe-se, desse modo, que o Supremo dê passos decisivos não só a propósito da plena restauração do mandado de injunção, mas, igualmente, evolua em outros temas constitucionais de grande relevo e impacto na vida do Estado e dos cidadãos (MELLO, 2006).

3.2.2 A Judicialização da competição político-eleitoral

A tese de Ferraz Júnior (2008) parte da constatação de que há uma judicialização da competição político-partidária em curso no país e pretende entender: o que a torna possível; porque ela ocorre e qual seu objetivo a partir de cinco casos emblemáticos do modelo de governança eleitoral adotado no país, quais sejam: a verticalização das coligações, o número de vereadores, a cláusula de desempenho, o fundo partidário e a fidelidade partidária. Como Bachrach e Baratz, Ferraz Junior busca não só observar o resultado político das decisões finais sobre políticas públicas, pois tal análise ignoraria os valores dos procedimentos, das instituições que limitam as escolhas e as preferências dos atores, e afetam a decisão final.

Constata que a judicialização da política é possível devido ao modelo de governança eleitoral adotado, tendo ocorrido mais por disposição do Judiciário do que por deficiências do Legislativo. Conclui, ademais, que foi orientada mais por princípios republicanos do que democráticos pelos ministros do STF e do TSE.

A tese de doutoramento de Soares (2010) também contribui para o estudo da judicialização na medida em que observa o ativismo do STF em três casos empíricos: a verticalização das coligações, a instalação obrigatória de Comissões Parlamentares de Inquéritos e a perda de mandato por troca de partido. As hipóteses que testa, relativas a cada caso citado, são: se o ativismo judicial advém da crescente demanda por pronunciamento judicial quanto a questões políticas; se decorre do descrédito do Poder Legislativo; se permite que a sociedade exerça maior controle da ética na política; e se o voluntarismo dos membros do Poder Judiciário em decidir questões políticas está na origem do ativismo judicial.

Os dados observados indicam que tem havido flagrante maior participação dos tribunais superiores na definição de regras eleitorais. Enquanto a perda de mandato por migração partidária e a verticalização das coligações, por um lado, têm sido casos em que um forte voluntarismo dos membros do judiciário pautou a decisão da questão, originando o ativismo judicial; por outro, no caso da instalação obrigatória de Comissões Parlamentares de Inquérito, tal voluntarismo judicial não foi de nenhum modo identificado, ao passo que o ativismo foi causado por: acréscimo de demanda por pronunciamento sobre a matéria; descrédito do poder

legislativo para lidar com sua resolução; e propiciar à sociedade exercer maior controle ético na política.

Sandro Romanelli (2011) faz competente revisão bibliográfica para estudar os limites da legitimidade do Poder Judiciário quando atua ativamente na alocação de recursos públicos. Trabalha com a hipótese da judicialização como um canal de debate ou reivindicação política que envolve diretamente as questões do atual arranjo democrático (pós-88) e a busca de legitimidade (ou representatividade) do Poder Judiciário.

Ao partir dos trabalhos de Jon Elster e de George Tsebelis, no que respeita às análises das instituições políticas com as teorias constitucionais que tratam da democratização do Poder Judiciário, e de Peter Häberle, no que tange à teoria sobre a *sociedade aberta dos intérpretes da constituição*, conclui o autor que o protagonismo judicial tem sido salutar e que dispõe de legitimidade representativa, na medida em que inclui atores, sendo benéfico quando coerente aos valores constitucionais. Apresenta comportamento como ator com poder de veto. O judiciário titular de um papel democratizante age tanto como um “muro de lamentações” quanto como “uma efetiva arena para o exercício da democracia”, em uma democracia na qual a relação entre Executivo e Legislativo foge do ideal. Constitui-se, ainda, como local de exercício democrático onde grupos minoritários sem acesso às estruturas políticas tradicionais têm efetivo espaço (não sendo, assim, mera politização do judiciário).

Em que pese a Constituição Federal de 1988 tenha mantido o aumento do papel institucional do Poder Executivo no processo legislativo, a leitura de parte da bibliografia relativa ao tema (SANTOS, 1997; DINIZ, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006; MARENCO DOS SANTOS, 2006b; VILAROUCA, 2008) tende a centrar-se na relação Executivo-Legislativo em função do referido “acordo horizontal” em defesa da governabilidade.

Não obstante a conjuntura apresentada, há de se atentar ao fato de que o processo legislativo rigorosamente concentrado, do modo como encontrar regulado pela Constituição Federal e pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme bem sublinhado pela referida doutrina, implica a disciplina de todo o processo legislativo em desfavor da participação das minorias parlamentares, relegando-as à condição de coadjuvantes do processo legislativo corrente.

Como demonstravam Vianna et al. (1999), ADIs de partidos de oposição encontraram maior receptividade por parte do STF a partir de 1994. Desde então, a Corte Suprema aparenta estimular a insistência nesse tipo de procedimento.

A confirmação do STF como uma arena efetiva da ação dos partidos, e não simplesmente retórica, pode ser também visualizada quando se contrasta o número de ações (20) que efetivamente foram a julgamento quanto ao mérito [...] com as que foram consideradas procedentes, no todo (7) ou em parte (4). (VIANNA et al., 1999, p.128).

Ainda segundo os autores, quanto às ADIs de partidos de esquerda, as menos acolhidas pelo STF são as relacionadas à política econômica: de 54 proposições apenas 3 tiveram liminar favorável, no todo ou em parte, e nenhuma foi acolhida quanto ao mérito. No entanto, das 96 ações contrárias a normas de administração pública, 22 liminares foram concedidas, além de 5 decisões favoráveis de mérito.

Em trabalho mais recente, Vianna, Burgos e Sales (2007) apontam que 19,8% das ADIs propostas entre 1988 e 2007 foram originárias de partidos políticos, principalmente os de esquerda, tendo como principal objeto as normas federais.

Carvalho (2004) assevera que o uso das ADIs pelos partidos de oposição tem servido para frear, obstaculizar ou inviabilizar as alterações em curso determinadas pelas instituições majoritárias, constituindo-se, desse modo, como expressão clássica do processo de judicialização da política.

Taylor e Da Ros (2008) afirmam que ocorre a judicialização pela oposição quando os tribunais são acionados com o propósito de contestar ou desmerecer políticas públicas adotadas pelo governo, na maior parte das vezes por partidos políticos excluídos da coalizão governista. Dá-se, ainda, a judicialização da política quando se busca, através do Judiciário, a imposição de uma derrota ao adversário, fazendo dos tribunais a “última instância política, à qual se pode recorrer para derrotar determinadas políticas, denunciar as práticas do governo e tornar clara a posição contrária de determinados grupos a estas” (TAYLOR; DA ROS, 2008, p.838).

Apontam os autores, quando comparam os usos da judicialização nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, que há tendência de queda no uso de ADIs no segundo momento, com a peculiaridade de a maior incidência de provocação da corte advir dos sindicatos. O presidente Lula também

teve maior destaque que seu antecessor na proposição de ADIs até a metade do segundo mandato. Concluem reconhecendo que o sistema político brasileiro é “majoritário na definição das políticas públicas e consensual em sua implementação, sendo esse último determinado em boa medida pela ação do Judiciário como ponto de veto” (TAYLOR; DA ROSA, 2008, p.848).

A opção da literatura por observar as ADIs de partidos políticos se deve ao singular papel institucional que possibilitam de acesso aos tribunais no sistema jurídico-político brasileiro. O provimento de uma ADI pode acarretar o imediato término de vigência da norma que ela impugnava, sob reconhecida contrariedade a dispositivo da Constituição Federal. Esta decisão é oponível contra todas as pessoas (independente de terem participado do processo judicial), tem caráter vinculante e, em regra, retroage à data da promulgação da lei ou ação administrativa para considerá-la ineficaz.

Apesar de ter surgido em 1965, de uma emenda à Constituição de 1946, sob a denominação de “representação”, foi a partir de 1988 que as Ações do Controle Concentrado de Constitucionalidade tomaram o status que têm, tornando-se efetivo mecanismo de controle dos demais poderes a disposição do Judiciário, desde que provocado por algum agente com legitimidade para propor a ação (MEDINA, 2006, p.76). Essa razão justifica a preocupação em estudar o fenômeno por meio do referencial teórico que trata das fronteiras de atuação estatal, incluindo o Judiciário como um terceiro ator no processo de *policy-making* institucional.

A dissertação de mestrado de Da Ros (2008), que mapeia e fornece uma explicação para os padrões de acionamento e de decisão do STF em ADIs contra Medidas Provisórias, entre 1988 a 2007, é responsável por trazer uma série de contribuições relevantes para o debate acadêmico da judicialização da política no Brasil. Constata uma tendência geral de não intervenção constante do STF frente aos decreto presidenciais contestados judicialmente, devido ao risco de ele se apresentar como entrave à ação governista do Executivo e gerar embate.

Segundo o autor demonstra, este tribunal adota intervenções tópicas e pontuais, não sendo obstáculo constante ao governo, apesar de manter sua importância política, na medida em que intervém majoritariamente sobre temas que não refletem diretamente sobre o Executivo, e principalmente, quando recebe espécie de suporte político por atores políticos de destaque, capazes de auxiliar na

respeitabilidade das decisões. Partidos políticos, conforme conclui Da Ros, tendem a ter pouco sucesso na propositura de ações.

Taylor e Da Ros (2008) analisam os padrões de judicialização da política verificados durante os dois mandatos de FHC e os comparam com o período subsequente de pouco menos de um mandato e meio em que esteve à frente do Poder Executivo Lula. Pretendem explicar no artigo os diferentes padrões de judicialização da política que emergem de contextos institucionais iguais. Partem, para tanto, do suposto de que o chamamento dos tribunais à apreciação das políticas públicas não resulta apenas da extensão dos canais institucionais existentes, mas também do contexto e das estratégias políticas de potenciais atores no campo judicial. Os tribunais, desse modo, dependem de acionamento externo para que possam tomar decisões políticas relevantes. A judicialização da política, assim, é resultado de estratégias políticas adotadas pelos partidos excluídos da coalizão governista. Derrotas judiciais podem ser vitórias políticas.

Constatam Taylor e Da Ros uma continuidade em dois usos dados às ADIs, naquilo que denominam *usos da judicialização*: em primeiro lugar, a judicialização como tática de oposição (retardar, impedir, desmerecer ou declarar a oposição); segundo, a judicialização como arbitragem de interesses em conflito, para tornar as regras do jogo mais amenas. Entre os casos mais contestados, houve aumento na utilização da judicialização para arbitrar interesses, em decorrência das mudanças institucionais referentes ao Judiciário e às regras eleitorais. Mencionam ainda a emergência, mesmo que tênue, de uma terceira forma de judicialização, que denominam judicialização como instrumento de governo.

O Judiciário parece-lhes, desse modo, oferecer um *locus* significativo, e amplamente conhecido pelos atores políticos, para contestar as políticas públicas mesmo após sua aprovação por majorias legislativas. Finalizam, a exemplo da dissertação de Da Ros, recomendando caminhos a serem trilhados em pesquisas futuras: uma integração mais coerente e consciente dos estudos sobre judicialização com a literatura sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil. Propõem, ainda, que se teste a hipótese de que o sistema político brasileiro é majoritário na definição das políticas públicas, mas consensual em sua implementação, encontrando no Poder Judiciário uma importante instância de veto.

3.3 O Modelo estratégico de comportamento judicial

A respeito do modelo analítico sobre o comportamento dos tribunais, afirma-se que pode ser sistematizado em: o *legal model*, a visão normativa, a judicialização da política e as escolas atitudinal e estratégica. Da Ros (2008) demonstra de que modo os dois primeiros são insuficientes para analisar o problema e aponta uma série de vícios para a aplicação empírica do modelo da judicialização da política. Sugere, assim, a preferência pela adoção dos modelos atitudinal e estratégico de análise do comportamento dos tribunais, modelos aptos a compreender o uso político dos tribunais bem como suas reações, quando provocado.

Ao trabalhar com a hipótese que os casos em que o STF confronta os demais poderes se dão majoritariamente quando os proponentes das ações são poderosas organizações de interesses e instituições políticas importantes, pretende demonstrar como servem de amparo ao tribunal e evitam-lhe ser identificado como foco efetivo de atividade oposicionista aos poderes representativos.

Há duas análises fundamentais a serem realizadas: uma que observa os usos políticos do direito, ou seja, a adoção da via judicial como estratégia deliberada dos grupos políticos para objetar políticas prioritárias do Executivo; outra que focaliza o modo como o tribunal encara esse uso e responde a ele por meio de suas decisões.

O primeiro aspecto é facilmente verificável ao se analisar a formação institucional do STF que emergiu da Constituição de 1988. Ela diminuiu muito os custos de acesso à corte de modo praticamente sem paralelo, incrementando as chances de a corte suprema ser projetada para o centro do processo político brasileiro.

Há impropriedade em utilizar a judicialização da política, vez que avança pouco em buscar explicar as razões do comportamento judicial. De modo geral, os estudos brasileiros que se amparam nesse modelo concordam que supostamente estaria em curso um processo global de expansão judicial, muito embora os dados que apresentem do STF não o corroborem. Finalizam afirmando que aquele quadro verificado em outros países não existiria no Brasil, a exemplo de Carvalho (2004), para quem a simples adaptação dos padrões explicativos do comportamento julgador dos tribunais e suas relações com o mundo político não seria em si um fato

positivo, considerando as inúmeras diferenças institucionais existentes entre Brasil e EUA. No entanto, os modelos atitudinal e estratégico trariam consigo uma forma mais elaborada de enxergar o fenômeno da política judicial no Brasil.

A respeito do modelo analítico da judicialização da política, Da Ros (2008), apoiado no artigo já citado de Maciel e Korner (2002), aponta uma série de vícios para sua aplicação empírica. Para integrar às observações dos instrumentos institucionais herdados pelo STF em 1988 teorias mais abrangentes sobre a explicação do comportamento dos tribunais, o autor sugere a adoção do modelo estratégico de análise do comportamento dos tribunais, apto a compreender o uso político dos mesmos bem como suas reações, quando provocado pelos novos atores legitimados para tanto. Ao trabalhar com a hipótese que os casos em que o STF confronta os demais poderes se dão majoritariamente quando os proponentes das ações são poderosas organizações de interesses e instituições políticas importantes, pretende demonstrar como servem de amparo ao tribunal e evitam-lhe ser identificado como foco efetivo de atividade oposicionista.

A diferença entre os modelos atitudinal e estratégico reside nos pressupostos em que se assentam sobre a capacidade real que os juízes teriam de implementar, por meio de suas decisões, suas preferências políticas ou jurídicas. Por um lado, o modelo atitudinal enfatiza a falta de constrangimentos sobre os julgadores, eis que estariam protegidos por prerrogativas funcionais (vitaliciedade do cargo e irredutibilidade dos vencimentos), razão que lhes daria ampla margem ao julgar, podendo decidir livremente, praticamente sem referência ao contexto político em que operam. A escola atitudinal surgiu no trabalho de Segal e Cover (1989) como meio de explicar o incremento vertiginoso de decisões não-unâimes na Suprema Corte dos Estados Unidos a partir de fins dos anos 1940, quando mais de 40% das decisões, em média, passaram a ser assim resolvidas. A proposta analítica para entender as fontes de divisão internas do tribunal, portanto, era investigar individualmente os juízes (DA ROS, 2008, p.76). Segal e Cover construíram um índice de liberalismo ideológico a partir da análise de artigos de jornais publicados pelos futuros juízes da Suprema Corte, e relacionando o índice com o sentido ideológico dos votos encontraram uma forte correlação nos domínios da política econômica e dos direitos civis (CARVALHO, 2004, p.123).

Para justificar o porquê da não adequação do *attitudinal model* à realidade brasileira, Da Ros cita estudos – como os de Bonelli (2002) e de Marengo dos Santos e Da Ros (2007) – que demonstram o aumento significativo de indicação para o STF por recrutamento exclusivamente endógeno às carreiras jurídicas, com proporcional diminuição dos casos com prévia experiência política. Conclui que a “profissionalização torna mais complexa a formulação de preferências dos julgadores”, sustentadas em um discurso apolítico que produz, por meio da neutralidade própria do conhecimento técnico, ações desinteressadas que contribuem para a ideia da separação entre política e direito, e manifesta-se, em último caso, como estratégia de quem evita ser identificado pelos demais atores políticos como uma contraelite ou como um foco de oposição (DA ROS, 2008, p.75).

Ademais, ao contrário do caso norte-americano, que se apresenta como único sistema em que o modelo atitudinal pode ser aplicado sem ressalvas, esta preocupação personalizada com o posicionamento de cada julgador não se faz necessária no Brasil. Segundo Da Ros, somente 23% das decisões de liminares em ADIs de medidas provisórias no STF se deram por maioria, enquanto 77% delas constituíram-se por formas não controversas de decisão, das quais 27% foram unânimes e 50% foram monocráticas *ad referendum*. Cita ainda outro estudo (OLIVEIRA, 2006) em que o profissionalismo dos ministros brasileiros foi elemento explicativo do comportamento observado: em uma amostragem de 300 julgamentos do STF, 80% deles se deram por unanimidade.

Tais resultados reforçam a constatação do autor de que as diferenças de posicionamento entre os ministros do STF não são especialmente importantes para a análise do desempenho da instituição. Mais interessante, então, propondo à luz de análises de outros tribunais supremos ao redor do mundo, seria abordar o desempenho do tribunal como um todo, a partir de considerações institucionais de sua configuração, tanto no acesso a ele pelos grupos políticos, quanto no conjunto de relações estratégicas tomadas entre a corte e os demais poderes do Estado.

Um exemplo contundente da conformação institucional diferenciada do tribunal brasileiro é a que concerne ao sistema de controle de constitucionalidade. Apesar de ser considerado por alguns, como Arantes (1997), como combinação de dois modelos distintos, ou como um sistema híbrido, o controle de constitucionalidade brasileiro assemelha-se mais ao paradigma europeu,

concentrado no STF e de modo *abstrato*⁹, que prescinde a discussão da lei em processo judicial ordinário, em primeiro grau. Mas além dessa conformação institucional, o comportamento dos tribunais dependeria de outras circunstâncias, como a que Da Ros chama de *timing* da tomada de decisão:

Enquanto nos Estados Unidos o pronunciamento de determinada questão pela Suprema Corte somente se faz após longo percurso judicial que se arrasta, muitas vezes por anos, por meio de recursos pelo Poder Judiciário federal dos EUA, no Brasil o acionamento do STF se faz de forma direta e imediata, sem que nenhum lapso temporal seja gasto com recursos que se estendam da base ao topo da hierarquia judicial. [...] Isto implica que o acionamento do STF se faz em meio ao calor do debate sobre a adoção de determinada medida legislativa (DA ROS, 2008, p.80).

Ao contrário da corte norte-americana, os ministros brasileiros são alvo de maiores constrangimentos porque se deparam com normas pendentes de implementação que significam muito para o sucesso político das maiorias representativas que as aprovaram. Outro elemento fundamental na distinção entre os dois tribunais superiores é a presença do *writ of certiorari*¹⁰, que permite à corte estadunidense realizar o total controle de sua agenda, na medida em que pode selecionar o que deseja julgar e a que deliberadamente irá se omitir. Supõe-se dessa prerrogativa que o tribunal estrangeiro tenha maior liberdade para julgar sem constrangimentos, e comporte-se de modo sincero no pronunciamento dos temas políticos que optou por agir.

A seu turno, o STF é constitucionalmente obrigado a se pronunciar sobre todas as questões a ele apresentadas e esta circunstância permite afirmar que o tribunal tem de lançar mão de estratégias processuais informais para evitar se deparar com temas particularmente sensíveis que permitam omitir-se sem afetar a imagem pública de imparcialidade que detém. Exemplifica tamanha diferença de atuação o volume total de processos julgados no STF no ano de 2005, que totaliza 103.700 julgamentos, ao passo que a Suprema Corte norte-americana recebeu

⁹ Em oposição ao paradigma estadunidense, *difuso* para que todos os magistrados, de quaisquer instâncias, exerçam o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos a que forem provocados a se manifestar, através de um mecanismo *concreto*, que admite tal controle no curso de qualquer processo judicial ordinário que suscite a discussão da constitucionalidade.

¹⁰ Implementado pelo *Judiciary Act* de 1925, de autoria do presidente da corte William Howard Taft como estratégia para evitar parte da agenda à época, foi aprovado pelo Congresso e conferiu grande poder ao tribunal para julgar somente os casos que ele selecione. Não é instituto exclusivo da Suprema Corte dos EUA.

8.521 casos, 87 dos quais emitiu pronunciamento, tão somente (DA ROS, 2008, p.82).

Em que pese o *attitudinal model* seja insuficiente para explicar a realidade brasileira, o modelo estratégico de análise concentra mais virtude porque prioriza o conjunto das relações institucionais que os julgadores travam entre si e com outros órgãos do Estado, além de grupos sociais relevantes. Destas interações surgiriam forças capazes de influir no modo como decidem os julgadores, retirando-lhes de uma posição de alheamento absoluto com relação ao contexto político em que operam. Pressupõe que o comportamento dos juízes não é fruto apenas de suas crenças legais e políticas, eis que estariam aptos de se comportar estrategicamente, calculando a possibilidade de levar a julgamento determinada causa no momento em que pudesse ser julgada de acordo com suas preferências.

Esta previsão de comportamento sofisticado tem referencial teórico no paradigma da escolha racional e sedimenta-se sobre dois elementos distintos: o do *jogo colegial*, em que há sinalização e controle da pauta para que a decisão se aproxime da pretendida pelos juízes dos postos relevantes no processo, consubstanciada numa série de constrangimentos internos que direcionam à decisão desejada¹¹; e o do *modelo da separação de poderes*, que implica em uma variedade de constrangimentos exógenos, a exemplo da frustração das decisões do tribunal ou de diretas sanções institucionais à corte.

Para o modelo da separação dos poderes, o todo minimamente coeso e dotado de capacidade de ação coletiva que constitui os magistrados “estaria preocupado com a performance e a preservação da independência da instituição que integram, bem como com a capacidade de suas decisões serem efetivamente respeitadas e implementadas em sua plenitude” (DA ROS, 2008, p.86). A relação estratégica, nessa perspectiva, diz respeito aos vínculos com os demais poderes do Estado, não mais correspondendo às dinâmicas internas do tribunal, e reflete a preocupação hamiltoniana já célebre na literatura sobre o assunto que constata a fragilidade desta função do Estado: “*o judiciário [...] não possui influência nem sobre a espada, nem sobre a bolsa; nenhum comando sobre a força ou sobre a riqueza da sociedade; e não pode tomar nenhuma resolução de modo ativo*” (HAMILTON, 2003, p.464).

¹¹ Do mesmo modo como o modelo atitudinal, a vertente do jogo colegial do modelo estratégico pode ser auferida estritamente na realidade estadunidense.

Convém ainda considerar que o exercício da função judicial é realizado por magistrados individualmente protegidos por uma série de prerrogativas, muito embora no que tange às instituições em que eles atuam, o que se percebe são as dependências estruturais do Poder Judiciário com relação às demais instituições do Estado. John Ferejohn concluiu a este respeito que enquanto os juízes são independentes do ponto de vista individual e profissional, o Poder Judiciário em si é bastante dependente da aquiescência dos poderes representativos como instituição e todo orgânico. Assim, a função judicial é objeto recorrente de reações ou retaliações pelos outros Poderes, que se valem dessa possibilidade institucional para constranger os tribunais a decidirem em prol de suas preferências, através de sanções de ordem decisória – que pretendam frustrar decisões judiciais¹² –, e sanções de ordem institucional – interferências diretas sobre prerrogativas judiciais ou sobre uma instituição específica do Judiciário (DA ROS, 2008, p.87-88).

Já que dispõem de recursos institucionais bastante limitados, os tribunais “tendem a colocar-se dentro das preferências destes poderes do Estado, apenas ocasionalmente desafiando suas diretivas” (DA ROS, 2008, p.89) e calculam, assim, a probabilidade de efetivamente terem suas decisões respeitadas. O desafio aos interesses majoritários se daria apenas quando os tribunais encontrassem suporte político em outros atores, como a opinião pública, entes federativos ou grupos de interesse, que aumentassem a possibilidade de proferirem decisões com autonomia e diminuíssem o risco de enfrentar represálias por isso. Desse modo, haveria um custo político elevado para os poderes representativos anularem efeitos de decisões judiciais com suporte social.

O autor argumenta que a literatura entende como problema fundamental a obtenção de obediência do Executivo e do Legislativo. Em circunstâncias em que o governo está unificado, mais provável será que o Judiciário mantenha-se silente, pois a concentração de forças políticas lhe imporá rapidamente sanções. Já numa situação em que o governo se encontrasse dividido, o Judiciário seria mais interventivo, especialmente se o cenário fosse de diametral oposição entre Executivo e Legislativo, pois muitas decisões judiciais teriam suporte e a coordenação para

¹² Também amparados em Hamilton, quando dizia que o Judiciário protagonizava posição delicada porque não dispunha de poder político e realizava “mero julgamento”, dependendo do auxílio do Executivo para ver efetivados seus julgamentos. É este o caso também de sanção aos julgamentos por decisões legislativas posteriores, que aprovem leis que tornem nulos os efeitos de um determinado julgamento.

aplicação de represálias ao tribunal restaria comprometida. Constata-se, então, no mesmo sentido de entender que a maior independência dos tribunais se dá em momentos de paralisia decisória, que “quanto mais distribuído se encontra o poder político, mais difícil é a imposição de sanções às cortes e maior é o número de suportes políticos para suas diferentes decisões, mais autônomos se tornando os magistrados em seus julgamentos” (Idem, p.90).

Não poderia melhor exemplificar a considerações teóricas acima expostas as circunstâncias por que passam o Judiciário brasileiro, depois da propositura da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 3/2011, de autoria do deputado Nazareno Fonteles (PT-PI). Com evidente caráter de repúdio à decisão do STF de que as vagas dos deputados licenciados ou renunciados na Câmara deveriam ser empossadas pelos suplentes do mesmo partido que o titular, enquanto a Mesa da Câmara acreditava que deveriam ser preenchidas pelos suplentes de coligação. O autor da PEC justifica o projeto na crença de que o Judiciário está interferindo na área de atuação do Legislativo quando interpreta certas leis e "acaba criando novas normas ou alterando o entendimento do Congresso Nacional em relação às normas aprovadas por deputados e senadores".

Segundo o parecer do relator, deputado Nelson Marchezan Júnior (PSDB-RS), que, em agosto de 2011, votou pela admissibilidade da proposta de emenda constitucional, é razoável dar poder de veto ao Legislativo de atos do Judiciário, acrescentando ao inciso V do artigo 49 da CF a possibilidade de “sustar atos dos demais poderes”, ao invés de manter exclusiva esta faculdade aos atos do Executivo. “Ainda que se aponte a crise da representatividade política dos Parlamentos como uma das causas do ativismo judicial, não pode o próprio Congresso Nacional abdicar do zelo por sua competência legislativa”, quando o Judiciário “tem deixado de lado o tradicional papel de legislador negativo para atuar como vigoroso legislador positivo; tal fato atenta contra a democracia e as legítimas escolhas feitas pelo legislador” (BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 3/11).

Caberia ao Legislativo, para autor e relator da referida PEC, impedir que a Suprema Corte permanecesse agindo como um “arquiteto constitucional” com poderes de, por meio de suas decisões ativistas, efetivamente “redesenhar” as outras instituições e até a própria Constituição.

3.4 A Judicialização da Candidatura Nata

Como se apontou na exposição de ocorrências do capítulo 1, até 1994, o entendimento da candidatura nata pelos tribunais era estritamente coerente com o texto legal que temporariamente a disciplinasse. Foi assim desde o nascimento do instituto, através da lei 6.055/74, e permaneceu durante a vigência de todas as demais leis que trataram do tema (6.534/78, 6.978/82, LC 42/82, 7.008/82, 7.493/86, 7.664/88, 8.214/91 e 8.713/93) até maio de 1994, quando o STF suspendeu o veto do órgão de direção nacional do partido e atribuiu a prerrogativa a qualquer instância dele, em atenção ao princípio constitucional da autonomia partidária.

Antes disso, porém, prevalecia como regra nos tribunais brasileiros uma postura bastante discreta de comportamento judicial. A respeito da doutrina de autocontenção do Poder Judiciário, conforme há pouco mencionado, se havia sido parcialmente abandonada na história do STF, os anos 1980 viram o tribunal retornar a evitar lidar com questões políticas. Bom exemplo é a tramitação da PEC 74/80 sobre eleições diretas para Governador, Vice-Governador e Senadores no âmbito dos estados, originária do Executivo, e a PEC 39/80, a ser anexada à primeira, apresentada fundamentalmente pelo PMDB, pela extinção da figura do senador biônico e convocação de uma Assembleia Constituinte.

Diante do pedido do PMDB pelo julgamento conjunto das proposições, por tratarem de matéria conexa, a Mesa do Senado indeferiu, sob alegação de que a convocação da Constituinte não era tema da PEC 74. Inconformado com a solução, o partido impetrou o MS 20.247/DF, julgado em setembro de 1980. O voto do relator, ministro Moreira Alves, seguido por todos os demais dizia ser “lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais” nos seus atos, desde que o faça “sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é ao mesmo tempo destinatária e juiz supremo de sua prática”. Decisões sobre questões *interna corporis*, portanto, deveriam ser resolvidas exclusivamente no âmbito do Legislativo.

Sobre a tramitação de PECs para a eleição direta para Presidência e Vice-Presidência da República, também o STF foi chamado a se manifestar através do MS 20.257 de 1984, em que a lição do ministro Francisco Rezek, um dos maiores defensores da autocontenção do Judiciário, afirmou que em várias ocasiões aquela

corde teria debatido e decidido “sobre a partilha horizontal do poder público entre o Congresso Nacional, o governo e autoridade judiciária” e que os erros e procedimentos destoantes da norma regimental não poderiam, assim, ser resolvidos no Judiciário.

Em nosso sistema, como é notório, o âmbito das questões não justiciáveis – porque políticas – é um dos mais estreitos que se conhecem em direito comparado. Mesmo naquelas nações onde o Judiciário é efetivamente um Poder – a começar pelo modelo pioneiro, os Estados Unidos da América – o conceito de tema político é muito mais largo; e é frequente que a Suprema Corte se recuse a decidir a respeito de matéria que se lhe submete em abstrato, invocando o argumento da questão política. Isto é algo que ocorre em ocasiões muito raras entre nós. Mas parece-me – e bem demonstrou o eminente relator – que estamos diante de um exemplo seguro de questão em que o Judiciário não pode interferir. Se houve alguma forma de abuso de poder por parte do Presidente do Senado, isto se inscreve estritamente no domínio de sua ação política, da responsabilidade política que tem ele ante seus pares (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20.257/DF).

Tal comportamento silencioso do Judiciário, restrito a promover a execução dos termos da lei nos casos concretos e resolver pequenos conflitos de interpretação com o intuito de preservar a essência da norma é coerente com o papel que vinha desempenhando aos olhos da bibliografia, até 1988. A partir de então, com os poderes advindos da nova Carta Constitucional, o STF recebeu maiores recursos institucionais para intervir nas decisões políticas dos demais poderes e, sem dúvida na afirmação, passou de fato a fazê-lo.

O fato de o STF abandonar a doutrina das questões políticas, no entanto, não significa que manifestamente esteja se propondo a “fazer política”, como querem os críticos do ativismo judicial. Se a doutrina das questões políticas pregava a renúncia ao intervencionismo dos tribunais em matérias políticas, seu abandono não implica necessariamente que as Cortes tenham passado a fazer política. Em verdade, foi a ordem política que foi constitucionalizada e passou a compor as competências do STF. Por exemplo, o princípio constitucional da autonomia partidária apenas depois de 1988 passou a ser guardado por aquele tribunal. O mecanismo do controle concentrado de constitucionalidade, também, apesar de instituído desde 1965, apenas depois de 1988 adquiriu importância como modo de reversão de leis e atos da administração, e constituiu o STF como órgão contramajoritário. O abandono da doutrina das questões políticas, retomando o coerente raciocínio de Sadek (2011), concilia a tradição da justiça brasileira com

aquela matriz estadunidense bem retratada por Madison e ajuda a promover a expansão do poder judicial no Brasil.

Cabe lembrar que a Lei 8.713/93 foi a primeira que se promulgou na nova ordem constitucional. Em si já representava significativa restrição aos limites da candidatura nata, tendo em vista ter sido promulgada pelo próprio Congresso Nacional com a ressalva de que o órgão de direção nacional poderia impugnar o registro de um candidato nato. Pela norma, se o órgão de direção nacional do partido político deliberasse por impedir o registro de candidatura de um deputado, agora poderia fazê-lo. Tendo sido levada ao STF com o intuito de vê-la estendida aos senadores, que já haviam perdido tanto o privilégio da candidatura nata quanto o da sublegenda, teve aquele tribunal a primeira oportunidade para apreciar o tema em termos constitucionais. Junto ao voto do relator, ministro Celso de Mello, aquele colegiado entendeu inadmissível a individualização do órgão nacional do partido para exercer a prerrogativa do veto.

O princípio constitucional da autonomia partidária – além de permitir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido Político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.063-8/DF).

Muito embora a decisão tenha sido um posicionamento de vanguarda, calcada na transformação institucional das leis brasileiras e promovida pela mudança cultural notada nos pronunciamentos de alguns parlamentares e propagada por diversos órgãos da mídia¹³, a reação do parlamento, no entanto, fez ser novamente editada regra que regulamentava a candidatura nata. Trata-se da Lei 9.504/97, conhecida por ter sido a primeira lei geral das eleições no Brasil, que insculpiu no art. 8º §1º, de modo absoluto, o direito à candidatura nata para os deputados estaduais, distritais e federais.

¹³ Coerente a uma visão histórica e contextualizada do significado do Judiciário, conforme defendem Nobre e Rodriguez (2011, p.13), menos normativa do que o conceito de judicialização da política e mais afeita à dinâmica das forças sociais progressistas.

Novamente instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da candidatura nata, dessa vez por provocação do Procurador Geral da República na ADI 2.530-9, de 2002, e cercado por intensa mobilização da mídia, o STF suspendeu a vigência da norma, ato ostensivamente comemorado pelas lideranças partidárias, conforme já comentado, o que ratifica a tese de que o fim do instituto beneficiava, principalmente, as instituições partidárias.

Conforme se apresentou há pouco, percebe-se nos tribunais brasileiros uma tendência geral a não intervenção (DA ROS, 2008, p.145) ou, nas palavras de Pogrebinski (2011, p.99-103), ao uso de recursos institucionais¹⁴ com o objetivo de preservar o trabalho do Legislativo, indicando a adoção de uma postura corretiva ou aperfeiçoadora, o STF além de preservar as leis promulgadas pelo Legislativo, não apenas respeita como fortalece a expressão da vontade majoritária.

A vontade parlamentar, no caso específico da candidatura nata, vinha apontando para a reinserção do instituto no ordenamento eleitoral brasileiro, conforme o citado texto do PL 2.277/99. Nesse caso, porém, ao invés de zelar pela iniciativa legislativa, tanto o STF quanto o TSE foram terminantes em considerar flagrante a inconstitucionalidade do dispositivo.

Na esteira do que mostrou Ferraz Júnior (2008, p.208), os dois órgãos de cúpula do Judiciário nacional têm estado dispostos, desde 2002, a aprovar mudanças substanciais nas regras de competição político-eleitoral. A hipótese do autor é que o voluntarismo que orientou as decisões dos tribunais dos últimos anos envolvendo competição político-eleitoral foi orientado por um “civismo” correspondente a um ideal de excelência na participação política que preza pela exigência de excelência moral e ética para a defesa do interesse público. A intenção do ativismo dos juízes decorreria, para Ferraz Júnior, mais do que da omissão do Legislativo, da intenção corretiva das relações políticas.

¹⁴ Os recursos institucionais de que trata a autora seriam: interpretação conforme a Constituição; declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e modulação dos efeitos da decisão.

Considerações Finais

Esta última seção trata de apresentar uma síntese das discussões sobre os significados do instituto da candidatura nata ao longo da história eleitoral brasileira, num retrospecto comparativo entre a disciplina durante a ditadura militar e no período resultante da redemocratização, a partir dos dados apresentados e da bibliografia revisada.

Conforme se pôde constatar, o instituto da candidatura nata teve alterações significativas ao longo da história política recente do país. Foi primeiramente admitido no ordenamento brasileiro por meio da Lei 6.055 de 1974, originada como um projeto do partido da maioria. Tendo sido ampliada em 1982, para contemplar também os senadores, foi a partir de 1986 que mereceu destaque na crítica da oposição, que a considerava monopolização e perpetuação de candidaturas.

Ausente da legislação federal desde então, possivelmente se deveu a esta resistência de setores do Congresso o fato de seu retorno, na primeira lei que a previa no novo regime constitucional, de 1993, ter se dado com uma restrição significativa – a possibilidade de veto do órgão de direção nacional do partido. Passou por uma limitação ainda maior no STF em 1994, que praticamente desconfigurou sua natureza, mas nem por isso impossibilitou que o processo legislativo providenciasse seu reestabelecimento, sem qualquer ressalva que obstaculizasse o exercício do privilégio pelos parlamentares. Finalmente, em 2002, foi suspenso pela Corte Suprema, o que não exime que se perceba sua reaparição nos mais recentes projetos de reforma política.

Como efeito da suspensão da candidatura nata, realizada pelo STF, passou-se a apontar, como sugeriram os pronunciamentos antes referidos: a questão do fortalecimento dos partidos, tendo em vista que o fim da garantia permitiria às

agregações partidárias impor maior disciplina parlamentar, aspecto este correlatamente oposto ao argumento da submissão do parlamentar ao erro político que porventura seu partido convencie, que passa a acometer o parlamentar depois de extinta a candidatura nata.

De outro modo, a mesma discussão aparece sob a forma da oposição entre a igualdade absoluta de todos os pretendentes aos cargos legislativos *versus* a falta de garantia de recandidatura diante de possíveis críticas às executivas dos partidos, que poderiam vetar seus antigos representantes como punição por comportamentos legislativos indesejáveis, conforme bem exemplificam os pronunciamentos dos deputados Rodrigo Maia e Severino Cavalcanti citados em capítulo precedente. A consequência que este último efeito pressupõe é de que as convenções partidárias ocorrem em descompasso com as condições que a própria lei parece supor que elas sintetizem, como meio pelo qual candidatos iguais entre si disputam isonomicamente a preferência dos correligionários em votação pré-eleitoral livre e lisa¹.

Segundo esses defensores da candidatura nata, as convenções são fictícias e apenas servem para referendar as decisões tomadas previamente pela cúpula do partido. A respeito desta variável, cabe ressaltar que é justamente porque as convenções são meramente protocolares e porque não existe um espaço para a competição verdadeira, que a candidatura nata se fazia imprescindível, na perspectiva desses parlamentares. Ao contrário do que possa parecer em uma primeira leitura – que a candidatura nata não encontraria razão de ser num contexto intrapartidário que carece de competição verdadeira –, o argumento para sua manutenção atentava justamente para o fato de que parlamentares eram subitamente preteridos da composição das listas por determinação superior e sem possibilidade de justificativa ou defesa perante os correligionários. Assim, viam-se arbitrariamente impedidos de relançar candidatura por discriminação ou retaliação a eventual comportamento, no curso do mandato, supostamente desalinhado às orientações partidárias. Enquanto privilégio que distinguia os parlamentares dos demais postulantes, nesse ponto de vista, a candidatura nata importava, e de fato era direito frequentemente oposto contra as direções partidárias, conforme os

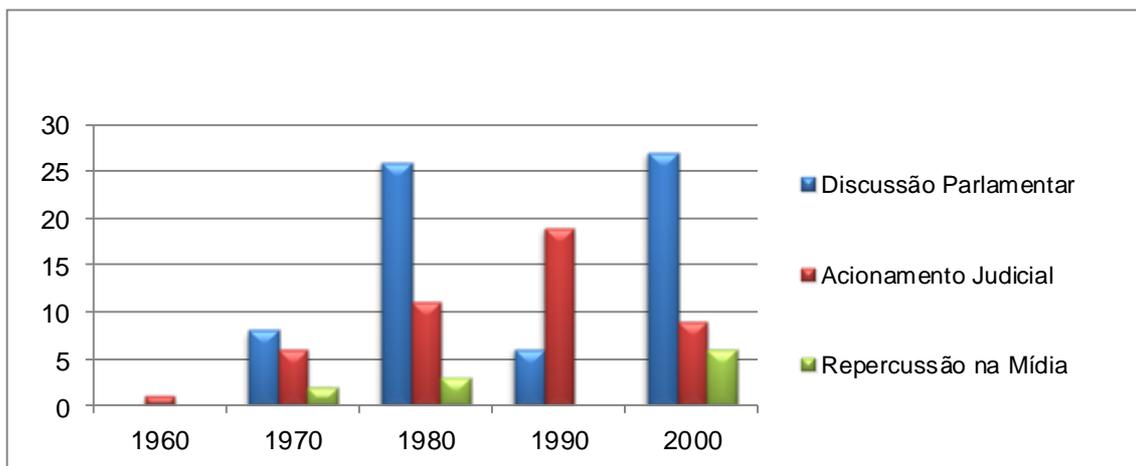
¹ A exemplo do artigo 1º da Lei 6534 de 26 maio 1978, que dispõe que “para serem votados nas Convenções Partidárias Regionais os candidatos devem ser indicados por, no mínimo, 10% (dez por cento) dos convencionais, ou pela Comissão Executiva Regional”.

juízos do TSE citados no capítulo 1, e era uma segurança importante contra vetos abusivos aos deputados estaduais e federais.

Outra perspectiva notada sobre a suspensão do instituto diz respeito ao comportamento dos tribunais superiores na interpretação da candidatura nata: ora é acusado o Judiciário de promover a “tribunalização das eleições”, como na fala do deputado José Genoíno, ora ele é comemorado, por promover o fortalecimento dos partidos políticos e promover a fidelidade partidária.

De fato, se durante a vigência do regime militar as normas de interferência sobre a estrutura e organização dos partidos não encontrava remédio no Poder Judiciário, “já que as normas de hierarquia superior não desautorizavam as manobras do casuísmo avassalador”, no período da nova disciplina constitucional iniciado em 1988, o estatuto constitucional básico dos partidos, tutelado no art. 17 da CF, assegurou a liberdade interna para definição de estrutura, organização e funcionamento. Teve, portanto, o necessário fundamento constitucional para permitir aos tribunais o zelo pelo princípio da autonomia partidária e considerar inadmissível a individualização do órgão nacional para exercer a prerrogativa do veto.

A suspensão do direito de veto à candidatura nata pela cúpula do partido fez com que se preservasse o princípio da autonomia partidária e fosse desnecessário arguir inconstitucionalidade da Lei 8.713/93. Já no caso da arguição de inconstitucionalidade do art. 8º §1º da Lei 9.504/97, absolutamente incompatível com a CF, o comportamento do STF foi distinto e, quase à unanimidade, reconheceu que o dispositivo devia ser suspenso. De modo a resumir os dados coletados até então apresentados, pode-se ter em vista a seguinte figura:



Fonte: STF (Jurisprudência), TSE (Diário da Justiça Eletrônico), Congresso Nacional (Diário do Congresso Nacional), Agência Câmara, Folha de São Paulo.

Gráfico 1 - Ocorrências da Candidatura Nata no Brasil segundo os critérios de elegibilidade deste trabalho.

O crescimento da discussão parlamentar sobre a candidatura nata entre as décadas de 1960 a 1980, de modo geral, pode ser atribuído às frequentes novas regulamentações que o instituto sofria, ora estendendo o direito para mais atores políticos, ora refletindo sobre o caráter deste, atrelado à sublegenda e à figura do senador biônico, característicos do período autoritário que, ao fim dos anos 1980, buscava-se esquecer.

A visível inversão quantitativa que o debate sobre o fenômeno da candidatura nata sofreu nos anos 1990, depois da omissão nas eleições de 1986, observadas as ocorrências nos poderes Legislativo e Judiciário, como se pôde acompanhar no conteúdo das decisões judiciais proferidas na época bem como na escassez de manifestações parlamentares sobre o objeto, parece fazer crer que o mesmo foi despido de seu significado anterior, conforme denunciavam os deputados emedebistas às vésperas da redemocratização.

O novo sentido adquirido pelo instituto, e mesmo admitido como interpretação do próprio TSE, sob a relatoria do ministro Diniz de Andrada no anteriormente já mencionado RESPE 12.242, e à revelia do que pretendiam os críticos, caracterizava a candidatura nata como representação de

uma corajosa posição do Parlamento às direções partidárias, que, muitas vezes, se submetiam aos arreganhos do Executivo, em época muito lembrada, mas nada saudosa. **Foi a maneira de garantir aos parlamentares o livre exercício dos seus mandatos, sem o risco de se verem alijados das chapas para concorrer às eleições.** (grifo meu). (BRASIL. TSE. Acórdão em RESPE 12.242/DF. 18 ago. 1994).

Nesse contexto, a farta demanda nos tribunais por resolução de conflitos entre candidatos e partidos políticos se ateve, precipuamente, a discutir os limites da aplicação da regulamentada candidatura nata, até o ano de 1994. Ao contrário do que afirmou Shugart (2006), na página 77 deste trabalho, o fato de aumentar o número de processos de partidos políticos constringendo o TSE a deliberar sobre exclusão de candidatos natos das listas depois de o instituto ser desconfigurado pelo STF, significa que os partidos escolheram não aplicar a candidatura nata.

Já nos anos 2000, todavia, em que pesem os baixíssimos índices de acionamento judicial sobre o objeto, de fato foi o período em que o Judiciário mais eficazmente decidiu sobre a matéria: data daí o julgamento da ADI que suspendeu o uso da norma permissiva do direito de recandidatura, cessando com a discussão jurídica sobre a ofensa aos princípios da autonomia partidária e da isonomia entre os candidatos. Apesar disso, não são raros os projetos de lei e de reforma política em que dispositivos instituidores de candidatura nata aparecem na pauta do Congresso Nacional desde então.

Muito embora se possa considerar plausível que as instituições produzam mudanças no decorrer do tempo, orientadas por motivações circunstanciais de seus agentes e suas circunstâncias, este trabalho filia-se à corrente de estudos institucionais que parte da premissa de que são, em verdade, as próprias instituições que condicionam o comportamento dos indivíduos. Como se viu, no entanto, a evolução no teor dos julgamentos dos tribunais superiores brasileiros, de rigorosamente contida para fortemente ativa em questões políticas, têm de ser entendida como reprodução de um processo de abertura institucional interna que os próprios tribunais passaram, a exemplo das competências durante o período militar comparadas à atualidade redemocratizada.

Sobre a hipótese de que a ingerência do Poder Judiciário modelou o sistema político no que tange à candidatura nata – a exemplo dos casos da verticalização das coligações, número de vereadores, cláusula de desempenho, fundo partidário, instalação obrigatória de CPIs e perda de mandato por troca de partido –, junto a

Ferraz Junior (2008) e Soares (2010) pode-se afirmar também que, não fosse o sistema de justiça e o modelo eleitoral como são, não teria o Judiciário a suspenso.

Pode-se constatar, à luz do modelo analítico estratégico de comportamento dos tribunais, que também o STF passou a mudar o seu entendimento sobre a intervenção em questões políticas quando obteve respaldo legal, mas, acima de tudo, quando setores da sociedade, determinados partidos políticos com representação no Congresso Nacional, advogados militantes nos tribunais superiores e instâncias inferiores começaram a mobilizar-se contra a permanência da candidatura nata.

O ativismo judicial na definição da regra da candidatura nata, portanto, não se deve na parcela que atribuía o ativismo judicial na crescente demanda por pronunciamento judicial quanto a questões políticas, porque não se verificou um aumento no número de ações ajuizadas – frise-se que o contrário é verdadeiro, porque somente quando provocado por meio de duas ações diretas de inconstitucionalidade que, de fato, decidiu a questão. Nem tampouco a judicialização da política eleitoral no que diz respeito à suspensão da candidatura nata foi causada pelo voluntarismo dos membros do Poder Judiciário, apesar de eventuais colocações sobre a propriedade do assunto na mídia, porque incontestavelmente aguardou para deliberar quando provocado.

Referências Bibliográficas

- ABREU, Alzira et al. (Org.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930**. 2.ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 5v., 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da federação – os governadores e a redemocratização brasileira**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A Nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo: Cedec (40-41), 1997, p.137-162.
- ALCÂNTARA, J. C. **O Dualismo partidário no período de 1966-1982 e sua representação local**. 2004. 346p. Tese (Doutorado em História). Universidade Estadual Paulista, Assis.
- ALTMANN, Cristina. **Política local e seleção de candidatos a vereador: contribuições a partir do caso de Pelotas (RS) em 2008**. 2010. 207p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1984.
- AMES, Barry. **Os Entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo, Sumaré, 2002.
- ARAUJO JORGE, J. G. de. PL 1.309/1973. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 22 maio 1974, p.3156.
- ARISTÓTELES. **Política**. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/politica.pdf>>. Acesso em 03 fev. 2012.

- BACOCINA, Denize. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2007. Proposta de reforma traz ponto 'odioso', diz presidente do TSE. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u305732.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- BARRETO, Alvaro. Reeleição para a Câmara dos Deputados brasileira em 2006 e as incertezas do sistema eleitoral. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v.10, n.19, 2011, p.167-198.
- BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e política no mundo do Direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado**. São Paulo: UFSCar; FAPESP; Sumaré, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. A Representação política. Elementos para uma teoria do campo político In: Idem. **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.
- BRANDÃO, Márcia; DOEDERLEIN, Natalia. **Agência Câmara**, Brasília, 12 ago. 2002. Câmara terá maior índice de candidaturas à reeleição. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/NAO-INFORMADO/21807-CAMARA-TERA-MAIOR-INDICE-DE-CANDIDATURAS-A-REELEICAO.html>>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- BRASIL. **Ato Complementar 4, de 20 nov. 1965 (AC 4)**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=116094>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Ato Complementar 7, de 31 jan. 1966 (AC 7)**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-7-31-janeiro-1966-351182-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Ato Institucional 2, de 27 out. 1967 (AI 2)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Ato Institucional 3, de 05 fev. 1966 (AI 3)**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3&tipo_norma=AIT&data=19660205&link=s>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Ato Institucional 5, de 13 dez. 1968 (AI 5)**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo_norma=AIT&data=19681213&link=s>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 fev. 1891**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 17 nov. 2011.

- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 jul. 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 17 nov. 2011.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 set. 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 17 nov. 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 jan. 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 17 nov. 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 out. 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 17 nov. 2011.
- BRASIL. **Decreto-Lei 1.541, de 14 abr. 1977.** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1541-14abril-1977-378299-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 1, de 17 out. 1969 (EC 1).** Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1969/1.htm>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 2, de 09 maio 1972 (EC 2).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc02-72.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 12, de 08 de abril 1965 (EC 12).** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-12-8-abril-1965-364963-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 14, de 09 set. 1980 (EC 14).** Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103921/emenda-constitucional-14-80>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 15, de 19 nov. 1980 (EC 15).** Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103903/emenda-constitucional-15-80>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional 25, de 15 maio 1985 (EC 25).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 4.737, de 15 jul. 1965 (Código Eleitoral 1965).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.

- BRASIL. **Lei 5.453, de 14 jun. 1968**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5453-14-junho-1968-359235-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 5.581, de 26 maio 1970**. Disponível: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5581-26-maio-1970-358693-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 5.682, de 21 jul. 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19701979/L5682.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 6.055, de 17 jun. 1974**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6055.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 6.534, de 26 de maio de 1978**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6534.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 6.978, de 19 jan. 1982**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L6978.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 7.008, de 29 jun. 1982**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7008&tipo_norma=LEI&data=19820629&link=s>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 7.493, de 17 jun. 1986**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7493.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 7.551, de 12 dez. 1986**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7551.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 7.664, de 29 jun. 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7664.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 8.214, de 24 jul. 1991**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8214.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 8.713, de 30 set. 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 9.100, de 29 set. 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei 9.504, de 30 set. 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. **Lei Complementar 42, de 01 fev. 1982 (LC 42)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp42.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.

- BRASIL. **Lei Complementar 95, de 26 fev. 1998 (LC 95)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em 12 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/>>. Acesso em 02 nov. 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Diário do Congresso Nacional. **Parecer PL 1873/74**. Brasília, 22 maio 1974, p.3154.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Diário do Congresso Nacional. **PL 2.679/03**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/187326.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em 02 nov. 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.103/77**. Apresentado em: 12 set. 1977. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=218798>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.977/82**. Apresentado em: 24 mar. 1982. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=229571>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 64/83**. Apresentado em: 30 jun. 1983. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=233607>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 266/85**. Apresentado em: 28 mar. 1985. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=234559>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 6.993/85**. Apresentado em: 4 dez. 1985. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=231555>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8.039/86**. Apresentado em: 27 jun. 1986. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=21293>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 201/87**. Apresentado em: 19 out. 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=173060>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.265/89**. Apresentado em: 16 maio 1989. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=201620>>. Acesso em 15 fev. 2012.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.831/93**. Apresentado em: 20 maio 1993. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=216343>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.695/97**. Apresentado em: 8 jan. 1997. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=205889>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.277/99**. Apresentado em: 30 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=17892>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1.210/07**. Apresentado em: 30 maio 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=353741>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 3/11**. Apresentada em: 10 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetravitacao?idProposicao=491790>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. **Diário da Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/>>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 12 abr. 1986, p.710. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 26 abr. 1986, p.1000. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 24 abr. 2002. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 25 abr. 2002. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 2 maio 2002. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 18 nov. 2003. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 19 maio 2004. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 23 jun. 2005. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 3 out. 2005. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.

- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 29 maio 2007. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 20 jun. 2007. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 27 jun. 2007. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Sessão 20 maio 2009. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal**. Sessão 15, de 20 mar. 1974. Brasília, v.1, 1974.
- BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal**. Discussão 1º e 2º turno PL 18/74. Sessão 24, de 28 mar. 1974. Brasília, v.1, 1974, p. 561-576.
- BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal**. Discussão Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL do Senado 18/74. Sessão 83, de 04 jun. 1974, v.4, 1974, p.35-42.
- BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 7.597/86**. Apresentado em: 13 maio 1986. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=232159>>. Acesso em 15 fev. 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.063-8/DF**. Relator: Celso de Mello. Data do julgamento da liminar: 18 maio 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=candidaturanata&processo=1063>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.530-9/DF**. Relator: Sydney Sanches. Data do julgamento: 24 abr. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347615>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas e Processos**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adi>>. Acesso em 03 de março de 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 190.841/MT**. Relator: Ilmar Galvão. Data do julgamento da liminar: 4 out. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=190841&classe=RE-ED-ED-ED&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 20.257/DF**. Relator: Décio Meirelles de Miranda. Data do julgamento: 8 out. 1980. In: DJ 27 fev. 1981, p.1304. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+20257%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+20257%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo de Instrumento 2.967/RJ**. Relator: Décio Meirelles de Miranda. Data do julgamento: 08 nov. 1966. In: BEL, v.185, Tomo 01, p.323. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT22034482§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo de Instrumento 5.133/BA**. Relator: José Neri da Silveira. Data do julgamento: 10 nov. 1978. In: BEL, v.328, Tomo 1, p.678. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT11988938§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 16.897/SP**. Relator designado: Nelson Azevedo Jobim. Data do julgamento: 8 mar. 2001. In: Diário de Justiça, v.1, Data 15 out. 2001, p.133 e Revista de Jurisprudência do TSE, v.13, Tomo 1, p.189.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Inteiro Teor de Acórdãos e Resoluções**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 02 nov. 2011.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mandado de Segurança 747/MS**. Relator: Oscar Dias Corrêa. Data do julgamento: 16 out. 1986. In: BEL, v.428, Tomo 1, p.154. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1760492§ionServer=TSE&docIndexString=7>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 97/PB**. Relator: Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira. Data do julgamento: 25 ago. 1998. Publicado em Sessão, 25 ago. 1998; RJTSE, v.10, Tomo 3, p.138. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT8929684§ionServer=TSE&docIndexString=9>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 132/RO**. Relator: José Néri da Silveira. Data do julgamento: 2 set. 1998. Publicado em Sessão, 2 set. 1998. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT626383§ionServer=TSE&docIndexString=14>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 165/AL**. Relator: Maurício José Corrêa. Data do julgamento: 1 set. 1998. Publicado em Sessão, 1 set. 1998. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT6566400§ionServer=TSE&docIndexString=9>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 267/AC**. Relator: José Neri da Silveira. Data do julgamento: 10 set. 1998. Publicado em Sessão, 10 set. 1998. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT973125§ionServer=TSE&docIndexString=24>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 359/PB**. Relator: Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira. Data do julgamento: 24 set. 1998. Publicado em Sessão, 24 set. 1998; RJTSE, v.11, Tomo 1, p.138. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT4565573§ionServer=TSE&docIndexString=>>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 9.473/DF**. Relator: Carlos Thompson Flores. Data do julgamento: 23 ago. 1974. In: BEL, V.268, p.1335. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT2418360§ionServer=TSE&docIndexString=2>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 11.270/DF**. Relator: Pedro Soares Munos. Data do julgamento: 20 maio 1982. In: DJ, 27 maio 1982, p.1; BEL, v.374, p.453. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT30939901§ionServer=TSE&docIndexString=9>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 14.358/DF**. Relator: Cid Flaquer Scartezzini. Data do julgamento: 26 maio 1994. In: DJ, 14 jul. 1994, p.18139 e RJTSE, v.6, Tomo 3, p.338. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT10419967§ionServer=TSE&docIndexString=3>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 16.140/DF**. Relator: Antônio Vilas Boas Teixeira de Carvalho. Data do julgamento: 19 dez. 1989. In: DJ, 22 mar. 1990, p.2024; RJTSE, v.1, Tomo 1, p.362. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT12761269§ionServer=TSE&docIndexString=3>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 16.322/DF**. Relator: Luiz Octávio P. e Albuquerque Gallotti. Data do julgamento: 16 mar. 1990. In: Diário de Justiça, Data 2 maio 1990, p.3600 e Revista de Jurisprudência do TSE, v.1, Tomo 2, p.271.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 16.467/DF**. Relator: Roberto Ferreira Rosas. Data do julgamento: 10 maio 1990. In: Diário de Justiça, Data 25 maio 1990, p.4614.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 16.511/DF**. Relator: Roberto Ferreira Rosas. Data do julgamento: 22 maio 1990. In: Diário de Justiça, Data 7 jun. 1990, p.539 e Revista de Jurisprudência do TSE, v.2, Tomo 1, p.347.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 17.942/DF**. Relator: Hugo Gueiros Bernardes. Data do julgamento: 24 mar. 1992. In: Diário de Justiça, Data 03 jul. 1992, p.10841 e Revista de Jurisprudência do TSE, v.4, Tomo 3, p.161. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT22768549§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 20.100/DF**. Relator: José Eduardo Rangel de Alckmin. Data do julgamento: 26 fev. 1998. In: Diário de Justiça, Data 9 mar. 1998, p.30 e Revista de Jurisprudência do TSE, v.9, Tomo 3, p.191. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT23574291§ionServer=TSE&docIndexString=14>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 20.221/DF**. Relator: José Néri da Silveira. Data do julgamento: 2 jun. 1998. In: Diário de Justiça, Data 19 jun. 1998, p.65 e Revista de Jurisprudência do TSE, v.10, Tomo 1, p.308. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT17243089§ionServer=TSE&docIndexString=3>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 20.517/SP**. Relator: Eduardo Andrade Ribeiro de Oliveira. Data do julgamento: 2 dez. 1999. In: Diário de Justiça, Data 17 dez. 1999, p.173.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 20.561/DF**. Relator: José Eduardo Rangel de Alckmin. Data do julgamento: 2 mar. 2000. In: Diário de Justiça, 27 mar. 2000, p.41 e Revista de Jurisprudência do TSE, v.11, Tomo 3, p.265. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT16463288§ionServer=TSE&docIndexString=2>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 20.993/DF**. Relator: Fernando Neves da Silva. Data do julgamento: 26 fev. 2002. In: Diário de Justiça, v.1, 12 mar. 2002, p.145 e Republicado no Diário de Justiça, v.1, 11 abr. 2002, p.115. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT871488§ionServer=TSE&docIndexString=17>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 21.079/DF**. Relator: Fernando Neves da Silva. Data do julgamento: 30 abr. 2002. In: Diário de Justiça, v.1, 21 maio 2002, p.143. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT30139343§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 21.778/DF**. Relatora: Ellen Gracie Northfleet. Data do julgamento: 27 maio 2004. In: Diário de Justiça, v.1, 03 nov. 2004, p.112 e RJTSE, v.15, Tomo 3, p.361.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 4.209**. Relator: Márcio Ribeiro. Data do julgamento: 11 out. 1974. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT5173998§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 5.118**. Relator: Firmino Ferreira Paz. Data do julgamento: 20 out. 1978. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT9925558§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 5.283**. Relator: Décio Meirelles de Miranda. Data do julgamento: 28 set. 1982. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT3610974§ionServer=TSE&docIndexString=2>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 5.287**. Relator: Pedro Soares Munoz. Data do julgamento: 28 set. 1982. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT9563369§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 5.428**. Relator: Décio Meirelles de Miranda. Data do julgamento: 14 out. 1982. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT21609197§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 5.484/MA**. Relator: José Guilherme Villela. Data do julgamento: 14 out. 1982. In: Boletim Eleitoral, v.380, Tomo 1, p.52. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT31436824§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 5.495/MA**. Relator: Décio Meirelles de Miranda. Data do julgamento: 16 out. 1982. In: Boletim Eleitoral, v.383, Tomo 1, p.67. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT840655§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 6.992/SE**. Relator: Roberto Ferreira Rosas. Data do julgamento: 29 set. 1988. In: Boletim Eleitoral, v.447, Tomo 01, p.995. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT27205882§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 12.000/MT**. Relator: Carlos Mário da Silva Velloso. Data do julgamento: 8 ago. 1994. In: Revista de Jurisprudência do TSE, v.6, Tomo 4, p.11 e Publicado em Sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT27726257§ionServer=TSE&docIndexString=2>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 12.064/PB**. Relator: Cid Flaquer Scartezini. Data do julgamento: 5 ago. 1994. In: Publicado em Sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT6660859§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 12.091/AL**. Relator: Edson Carvalho Vidigal. Data do julgamento: 17 ago. 1999. In: Diário de Justiça, Data 10 set. 1999, p.68. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT10085605§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 12.109/TO**. Relator: Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. Data do julgamento: 8 ago. 1994. In: Revista de Jurisprudência do TSE, v.6, Tomo 4, p.247 e Publicado em Sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT29504225§ionServer=TSE&docIndexString=0>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 12.241/DF**. Relator: José Bonifácio Diniz de Andrada. Data do julgamento: 18 ago. 1994. In: Publicado em Sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT33229194§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 12.242/DF**. Relator: José Bonifácio Diniz de Andrada. Data do julgamento: 18 ago. 1994. In: Publicado em Sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT5454307§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 15.370/AC**. Relator: José Néri da Silveira. Data do julgamento: 25 ago. 1998. In: Publicado em Sessão, em 25 ago. 1998.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 18.294/BA**. Relator: Fernando Neves da Silva. Data do julgamento: 5 out. 2000. In: Publicado em Sessão, em 5 out. 2000.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE 24.772/MG**. Decisão Monocrática: Carlos Eduardo Caputo Bastos. Data do julgamento: 18 out. 2004. In: Publicado em Sessão.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resposta 21.778**. Data do julgamento: 27 maio 2004. Relatora: Ellen Gracie Northfleet. In: Diário de Justiça, v.1, 3 nov. 2004, p.112 e Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 15, Tomo 3, p.361.
- BROSSARD, Paulo. **Discurso** proferido em novembro de 1989, em sessão solene do STF por ocasião da comemoração do centenário da Proclamação da República. Brasília: STF. Nov. 1989. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/122587/PDF/122587.pdf#search='centenario proclamacao republica república centenário proclamação sessao sessão centenário da proclamação da república'](http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/122587/PDF/122587.pdf#search='centenario%20proclamacao%20republica%20rep%C3%B9blica%20centen%C3%A1rio%20proclama%C3%A7%C3%A3o%20sessao%20sess%C3%A3o%20centen%C3%A1rio%20da%20proclama%C3%A7%C3%A3o%20da%20rep%C3%B9blica')>. Acesso em: 03 fev. 2012.
- BYUN, Young H. Institutional credibility, resource mobilization, and economic reform: A time-series cross-Sectional analysis of Latin American countries, 1980-95. **Journal of Public Affairs**. v.15, 2003, p.48-57. Disponível em: <<http://uts.cc.utexas.edu/~lbjpa/2003/byun.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v.14, n.4, 1995, p.417-439.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.23, 2004, p.115-126.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, Lisboa, vol. XLIV, n.191, 2009, p.315-335.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.34, 1997, p.147-155.
- CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos poderes In: VIANNA, Luiz Werneck. (Org.) **A Democracia e os três poderes**. Belo Horizonte;Rio de Janeiro: UFMG;IUPERJ;FAPERJ, 2002.

- CORRÊA, Ingrid da Silva Mendonça. **Ulysses Guimarães: trajetória política de um liberal-democrata na luta contra a ditadura militar (1971-1984)**. 2011. 174p. Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 3.ed. rev. amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- DA ROS, Luciano. **Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)**. 2008. 212f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- DESPOSATO, Scott W. **How Vote buying shapes the political arena**. Cambridge: Institute of Technology, 2002.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, Rio de Janeiro, v.48, n.2, 2005, p.333-369.
- FARHAT, Said. **Dicionário parlamentar e político – o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, 1996.
- FERRAZ JUNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008. 234f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, 2002, p.303-344.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (Org.). **Reforma política – lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. **Plenarium**, Brasília, n.4, maio 2007, p.50-58.
- FLEISCHER, David. As Desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário In: Idem (Org.). **Da Distensão à abertura: as eleições de 1982**. Brasília: UnB, 1988.
- FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). **21 Anos de regime militar – balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

- FLEISHER, David. Coligações eleitorais In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG. 2006.
- FRANÇA. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão**, de 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- FREITAS, Silvana de. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 abr. 2002. Supremo derruba candidatura automática à reeleição. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u31778.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- FRISCHAUER, Paul. **Presidente Vargas**. Rio de Janeiro: Nacional, 1944.
- GRINBERG, Lucia. **Partido político ou bode expiatório – um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) (1965-1979)**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- HAMILTON. Artigo 78. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas: 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- JORNAL **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 1977. *O fantasma do partido único*. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br>>. Acesso em: 17 abr. 2011.
- JORNAL **Folha de São Paulo**. São Paulo, 11 abr. 1977. *Reformas de Fôlego Curto*. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br>>. Acesso em: 17 abr. 2011.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e autoritarismo – gênese e trajetória do MDB – 1966/1979**. São Paulo: Vértice, 1988.
- KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade In: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- KRIEGER, Daniel. **Desde as missões... saudades, lutas, esperanças**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.
- LEMOS, Renato. Anistia e crise política no Brasil pós-1964. **Topoi**, Rio de Janeiro, n.5, set. 2002, p.287-313.
- LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. A Reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. **Dados**, Rio de Janeiro, v.36, n.1, 1993, p.89-117.
- LINDOSO, José. PL 18/74 In: BRASIL. SENADO FEDERAL. **Anais do Senado Federal**. Sessão 15, de 20 mar. 1974. Brasília, 1974, p.338-340.

- LIPJHART, Arend. **Modelos de democracia – desempenho e padrões de governo em 36 democracias**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o Governo Civil**. Rio de Janeiro: Vozes. Disponível em: <http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf>. Acesso em 13 jan. 2012.
- MACIEL, David. **A Argamassa da ordem – da ditadura militar à nova república (1974-1985)**. São Paulo: Xamã, 2004.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, São Paulo, n.57, 2002, p.113-133.
- MADEIRA, Rafael Machado. **Arena ou arenas? A Coesão partidária da legenda do regime em três estados brasileiros**. 2002. 241p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- MADEIRA, Rafael Machado. **Vinhos antigos em novas garrafas: a influência de ex-arenistas e ex-emedebistas no atual multipartidarismo brasileiro**. 2006. 207p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, São Paulo, n.29, mar. 1991, p.34-58.
- MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, 1998, p.107-215.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidentialism and the party system in Latin America In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Org.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. New York e Cambridge: Cambridge University Press.
- MARENCO DOS SANTOS, André. Migração partidária In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG. 2006a.
- MARENCO DOS SANTOS, André. No futuro do pretérito: as profecias não cumpridas para a democracia brasileira In: SCHÜLER, Fernando; AXT, Gunter (Org.). **Brasil contemporâneo: crônicas de um país incógnito**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2006b.
- MARENCO DOS SANTOS, André; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Judiciário brasileiro In: **31º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais**. Caxambu, 2007.

- MCLACHLIN, Beverley. **Judicial Power and democracy**. Singapore Academy of Law Journal. V. 12, 2000, p.311-330. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=654182>. Acesso em: 14 fev. 2012.
- MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito Processual Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- MELLO, Celso. Supremo Constituinte. Entrevista. **Consultor Jurídico**. Revista Eletrônica. 15 mar. 2006, p.152-161. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/%20bitstream/handle/bdcamara/5244/ativismo_judicial_soares.pdf?sequence=1>. Acesso em 18 jan. 2012.
- MENEZES, Aderson. As Eleições federais de 1966: a legislação eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n.23/24, jul. 1967-jan. 1968, p.9-22.
- MEYER, Lucia Luz. Registro de candidatura: como alcançar um cargo público eletivo. **Revista Eletrônica Curso de Direito Unifacs**. V.111, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/794/562>>. Acesso em 04 jan. 2012.
- MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- MIGNONE, Ricardo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 abr. 2002. Líderes apoiam o fim da “candidatura nata”, decidido hoje pelo STF. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u31760.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- MILLET, Clodomir. Aparte In: BRASIL. SENADO FEDERAL. **Anais do Senado Federal**. Sessão 15, de 20 mar. 1974. Brasília, v.1, 1974, p.358.
- MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Estatutos**. 1966. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/hotSites/registro_partidario/mdb/arquivos/estatutos.pdf>.
- NADER, Ana Beatriz. **Autênticos do MDB – semeadores da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NICOLAU, Jairo. O Sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.49, n.4, 2006, p.689-720.
- NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. “Judicialização da Política”: déficits explicativos e bloqueios normativistas. **Novos Estudos**, São Paulo, n.91, nov. 2011, p.5-20.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? **Dados**, Rio de Janeiro, v.48, n.3, 2005, p.559-587.
- POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

- PORTO, Walter Costa. Candidatura nata In: Idem. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Portal UOL**, 6 fev. 2010. Congresso em Foco. Renovação tende a ser baixa na eleição no Congresso. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=4&cod_publicacao=31721>. Acesso em: 25 abr. 2011.
- RAMOS, Luciana de Oliveira. **O Controle de constitucionalidade por omissão no Supremo Tribunal Federal: análise dos casos de omissão nos vinte e um anos de Constituição**. 2010. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- RANNEY, Austin. Candidate selection In: BUTLER, David; PENNIMAN, Howard R.; RANNEY, Austin (Eds). **Democracy at the polls: a comparative study of competitive national elections**. Washington: American Enterprise Institute, 1981.
- RIBEIRO, Pedro José Floriano. Campanhas eleitorais em sociedades midiáticas: articulando e revisando conceitos. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n.22, 2004, p.25-43.
- ROMANELLI, Sandro Luís Tomás Ballande. Para reatar Ulisses: a judicialização da política como mastro garantidor dos pré-compromissos constitucionais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.1, n.1, 2011, p.219-243.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- SADEK, Maria Tereza. **Poder Judiciário e protagonismo político**. Conferência inaugural proferida no Seminário Nacional de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 08 nov. 2011
- SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997, p.493-535.
- SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os Tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.30, fev. 1996, p.29-62.
- SANTOS, Maria Helena Castro dos. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997, p.335-376.
- SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

- SEGAL, J. A.; COVER, A. Ideological values and votes of U. S. Supreme Court Justices. **American Political Science Review**, Washington, D. C., v. 83, n. 2, jun. 1989, p.557-565.
- SHUGART, Matthew Soberg. **SNTV, list discipline and fragmentation**. Disponível em: <<http://fruitsandvotes.com/?p=626>>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVERMAN, David. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- SOARES, José de Ribamar Barreiros. **Ativismo Judicial no Brasil: O Supremo Tribunal Federal como arena de deliberação política**. 2010. 193f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SOUZA, Florentina das Neves. **A Visibilidade no Jornal Nacional para vencer eleições: Um estudo da estratégia do senador Álvaro Dias**. Anais do III Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – Compolítica, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/florentina_neves.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012.
- TAYLOR, Mathew; DA ROS, Luciano. Partidos dentro e fora do Poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, v.51, n.4, 2008, p.825-864.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. Judicialization and the future of politics and policy. In: Idem (Org.). **The Global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995, p.515-528.
- TAVARES, José Antonio Giusti. O Problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, 1999, p.63-110.
- TAVARES, José Antonio Giusti. Quatro questões pontuais da reforma política. **Plenarium**, Brasília, n.4, maio 2007, p.112-126.
- TEIXEIRA, Ariosto. **A Judicialização da política no Brasil (1990-1996)**. 1996. 173p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília.
- TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **A Doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.
- TEIXEIRA, Rodolfo Marcílio. **Reforma política: dilemas brasileiros e experiências estrangeiras**. 2009. 220p. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília.

- TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. In: JEFFERSON; PAINE; HAMILTON, MADISON, JAY; TOCQUEVILLE. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p.179-314.
- VALLINDER, Torbjörn. When the courts go marching In: TATE, C. Neal; VALINDER, Torbjörn (Org.). **The Global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995, p.13-26.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo; SALLES, Paula. M. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 2007, v.19, n.2, p.39-85.
- VILAROUCA, Márcio Grijó. Taxas de sucesso legislativo do Executivo no processo bicameral: comparando os governos FHC e Lula (1995-2006) In: **6º Encontro da ABCP**. Campinas, 2008. Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_16_51_9.pdf>. Acesso em: 22 set. 2008.
- VILLELA, José Guilherme. A candidatura nata: violação ao princípio constitucional da autonomia partidária. Ed. Especial. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília: Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 2003, p.171-185.

Apêndice 1 Projetos de Lei arquivados que pretendiam instituir ou regulamentar a Candidatura Nata no Congresso Nacional

Projeto de Lei	Texto	Desfecho
PLP 64/83 de 30/06/83 pelo Dep. Nilson Gibson (PDS-PE)	Revoga o art. 6º da LC 42 de 1º/02/82, que alterou a LC/5, de 29/04/70, que estendeu a todos os Senadores a candidatura nata.	Arquivado em 25/06/86 face a aprovação do PL 7597/86.
PLS 10/85 de 08/03/85 pelo Sen. Affonso Camargo (PMDB-PR)	Revoga o art. 6º da LC 42, de 01/02/82, que altera a LC 05 de 29/04/70, que estabeleceu casos de inelegibilidade.	Arquivado em 17/12/90.
PLP 266/85 de 28/03/1985 pelo Dep. Jorge Medauar (PMDB-BA)	Revoga o art. 6º da Lei Complementar 42 de 1º/02/82, extinguindo a figura do senador candidato nato.	Arquivado em 25/06/86 face a aprovação do PL 7597/86.
PL 6993/85 de 04/12/85 pelo Dep. Francisco Amaral (PMDB-SP)	Institui a candidatura nata e dispõe sobre o número de candidatos à Câmara dos Deputados e às Assembleias Legislativas.	Arquivado em 25/06/86 face a aprovação do PL 7597/86.
PL 2265/89 de 16/05/89 pelo Dep. Francisco Amaral (PMDB-SP)	Art. 1º: Não haverá candidatos natos nas eleições majoritárias.	Arquivado em 02/02/91 nos termos do art. 105 do Regimento Interno.
PL 2277 de 99 de Dep. Bruno Araujo (PSDB-PE)	Reúne em um documento único 45 leis eleitorais. Mantém o art. 8º da lei eleitoral 9504/97, porque pende de decisão definitiva da corte.	
PL 5.268 de 28/08/01 apresentado pela Comissão Especial de Reforma Política.	Reforma Eleitoral: PL 5268/01 [e seus apensados, os PLs 2495/03 (e seus apensados, os PLs 2841/03 e 7285/06) e 2679/03].	Declarado prejudicado em 30/05/07, em face da rejeição do PL 8039/1986.
Projeto da CCJS com Substitutivo do Sen. José Fogaça (PPS-RS) ao projeto do Sen. Alvaro Dias (PDT-PR) aprovado em 17/10/01.	Altera Código Eleitoral e lei 9504 de 1997. Prevê fim da candidatura nata de quem já exerce mandato.	
PL 2.679/03 apresentado em 03/12/2003 pela Comissão de Reforma Política: Art. 6º	Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, comporão a lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.	Arquivada em 22/08/2007. (Declarado prejudicado em 30/05/07 em face da rejeição do PL 8039/1986, ao qual se encontrava apensado o PL 5268/01).
PL 1210 apresentado em 30/05/07 pelo Dep. Regis de Oliveira (PSC-SP)	Emenda aglutinativa do Dep. Ronaldo Caiado (DEM-GO), relator da CCJC propõe financiamento público exclusivo e lista preordenada.	Em pauta.
Junho de 2008: Proposta de Reforma Política do Executivo	Eduardo Cunha (PMDB RJ) presidente da CCJC, explica (Voz do Brasil 28/07/08) que o objetivo da fidelidade permanece, mas ressalva que a nova regra não torna o parlamentar refém. "Na prática, a fidelidade partidária não é alterada em nada. Se mantém a fidelidade partidária, o parlamentar é obrigado a ficar 4 anos de um mandato no próprio partido, mas, ao mesmo tempo, não deixa ele refém de situações que nós precisaríamos ter previsto para fazer a fidelidade partidária. Como por exemplo, candidatura nata. Vai que um deputado não consiga obter legenda no seu partido. O que ele faz? Então, nós não demos a garantia ao parlamentar da CN."	Em pauta.

Fonte: Compilação a partir dos dados do Diário da Justiça Eletrônico do TSE e do Diário do Congresso Nacional.