

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Romeu Hüther

O SISTEMA ELEITORAL E AS CRISES POLÍTICAS

Porto Alegre
2017

ROMEU HÜTHER

O SISTEMA ELEITORAL E AS CRISES POLÍTICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Advocacia de Estado e Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr Carlos Eduardo Dieder
Reverbel

Porto Alegre
2017

CIP - Catalogação na Publicação

Hüther, Romeu

O Sistema Eleitoral e as Crises Políticas / Romeu Hüther. -- 2017.

60 f.

Orientador: Carlos Eduardo Dieder Reverbel.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Advocacia de Estado e Direito Público, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Sistema Eleitoral. 2. Partido Político. 3. Crise Política. I. Reverbel, Carlos Eduardo Dieder, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ROMEU HÜTHER

O SISTEMA ELEITORAL E AS CRISES POLÍTICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Advocacia de Estado e Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ___ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Carlos Eduardo Dieder Reverbel
Orientador

Professor

Professor

Professor

A minha mãe,
Selmira Hüther.

Ao meu pai,
Rodolfo Hüther.

In memoriam,
A Marlei Hüther,
minha irmã.

Agradeço a:

Deus por colocar na minha vida essa experiência;

Carlos Eduardo Dieder Reverbel, professor e amigo, que com sua paciência e orientação muito me ensinou;

meus pais Rodolfo Hüther e Selmira Hüther, minha filha Amanda Mello Hüther, meus irmãos Renato Hüther e Mariane Hüther, pelo apoio e compreensão na minha ausência;

Tais Dias Pereira, companheira nessa vida nos momentos de alegria ou tristeza, que muito me ajudou com seu incentivo e compreensão;

meus amigos, pela amizade e ajuda no desenvolvimento deste projeto.

“Gostaria de uma sociedade mais justa, menos corrupta, com menos hipocrisia, mais digna, com mais amor ao próximo, menos preconceito, menos rancor e principalmente mais paz na alma.” Albert Einstein

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso é requisito obrigatório para a conclusão do Curso de Especialização em Advocacia de Estado e Direito Público promovido pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O tema delimitado é o sistema eleitoral e as crises políticas. O problema a ser enfrentado é se o modelo de sistema eleitoral adotado por um país pode gerar crises políticas. A hipótese apresentada é que as crises políticas de um país podem ser provocadas pelo sistema eleitoral adotado. Para esse fim foi traçado um objetivo geral que é analisar os principais tipos de sistemas eleitorais. O objetivo específico é identificar se o sistema eleitoral adotado pode gerar crises políticas. Justifica-se a investigação pela crescente ocorrência de crises políticas que afetam sobremaneira o povo. A pesquisa realizada é bibliográfica e jurisprudencial, e tem como instrumento de coleta de dados a ficha de leitura. As técnicas de coletas de dados são a observação e, a análise e síntese racional. Em sua tipologia é uma pesquisa de análise, que emprega como técnica de análise dos dados a análise de conteúdo. O método de abordagem utilizado é o dedutivo. Ela classifica-se quanto a sua natureza como aplicada; quanto à forma de abordagem como qualitativa; do ponto de vista dos objetivos assume caráter exploratório, descritivo e explicativo. No que tange ao conteúdo, o primeiro capítulo aborda os partidos políticos enfocando-os como representantes da vontade do povo; o segundo capítulo trata dos sistemas eleitorais; e o terceiro capítulo busca identificar a causa da crise política no sistema eleitoral adotado. Concluiu-se a pesquisa inferindo que o modelo de sistema eleitoral adotado por um país, em si, não é o causador das crises políticas, mas apenas o facilitador para que as outras causas preponderantes se fortaleçam e engendrem a crise.

Palavra-Chave: Sistema Eleitoral. Partidos Políticos. Crise Política.

ABSTRACT

This final paper is a mandatory requirement for the conclusion of the Specialization Course on State Advocacy and Public Law promoted by the Law School of the Federal University of Rio Grande do Sul. The delimited topic is the electoral system and political crises. The problem to be faced is whether the model of the electoral system adopted by a country can generate political crises. The hypothesis presented is that the political crises of a country can be provoked by the electoral system adopted. Therefore, a general aim has been outlined that is to analyze the main types of electoral systems. The specific objective is to identify if the electoral system adopted can lead to political crises. The research is justified by the increasing incidence of political crises that have been deeply affecting the people. The research carried out is bibliographical and jurisprudential, and has reading records as data collection. The techniques for data collection are observation, rational analysis and synthesis. The typology system is the research analysis, which uses content analysis as data analysis technique. The approach method used is the deductive one. As to its nature it is classified as applied; concerning the approach it is qualitative. From the point of view of the objectives it assumes an exploratory, descriptive and explanatory character. In terms of content, the first chapter addresses political parties by focusing on them as representatives of the will of the people; the second chapter deals with electoral systems; and the third chapter attempts to identify the cause of the political crisis in the electoral system adopted. In conclusion, the model of electoral system adopted by a country in itself is not the cause of political crises, but only a facilitator so that other preponderant causes strengthen and generate the crisis.

keyword: Electoral System. Political Party. Political Crisis.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PARTIDOS POLÍTICOS - REPRESENTAÇÃO DA VONTADE DO POVO	13
2.1	VERTICALIZAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS.....	18
2.2	CLÁUSULA DE BARREIRA OU DESEMPENHO.....	19
2.3	FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	20
2.4	FINANCIAMENTO DA CAMPANHA ELEITORAL.....	23
3	SISTEMAS ELEITORIAS	29
3.1	SISTEMAS MAJORITÁRIOS.....	30
3.1.1	Maioria Simples ou relativa (distrital puro)	30
3.1.2	Dois Turnos (maioria absoluta ou não)	31
3.1.3	Voto alternativo	32
3.1.4	Sistema de voto único não transferível (Sistema Distritão)	33
3.1.5	Voto em Bloco ou Cumulativo	34
3.2	SISTEMAS PROPORCIONAIS.....	35
3.2.1	Listas (aberta / fechada)	36
3.2.1.1	Quociente Eleitoral e Quociente Partidário.....	37
3.2.1.2	Desempenho Individual do Candidato.....	38
3.2.1.3	Distribuição das Sobras.....	42
3.2.2	Voto Único Transferível	43
3.3	SISTEMAS MISTOS.....	44
3.3.1	Paralelo	45
3.3.2	Correção	45
4	O SISTEMA ELEITORAL E A CRISE POLÍTICA	47
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	59

INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é um país continental de riquezas imensuráveis de toda ordem, possui um subsolo repleto de riquezas minerais, florestas, terras em que tudo que se planta dá, e em especial um clima fantástico que não é afetado por extremos climáticos, além de possuir um grande potencial turístico.

O seu povo, por sua vez, possui grandes virtudes, sendo de um carisma e hospitalidade fora do comum, possui uma grande característica que é a tolerância o que permite congregar num mesmo espaço o convívio harmônico de diferentes credos religiosos e imigrantes de todas as partes do mundo, o que é difícil em muitos lugares do planeta.

Entretanto, o país enfrenta frequentemente crises políticas de grandes proporções que prejudicam o seu desenvolvimento e afetam o bem estar do povo.

Essas crises políticas que o Brasil enfrenta na atualidade estão diretamente ligadas ao sistema político, modelo de Organização Política do Estado adotado na Constituição de 1988.

Contudo, a sociedade não evolui em saltos mas de forma gradativa no tempo e espaço, fazendo os ajustes e melhorias onde forem necessários para o crescimento. Talvez, a conjectura política de 1988 permitiu apenas a promulgação dessa Constituição contendo essa Organização Política.

Não existe reparo a ser feito quanto à escolha da federação como forma de estado, tendo em vista o país possuir um território continental, sendo interessante a descentralização política em diferentes entidades governamentais autônomas coexistindo no mesmo território.

Quanto à escolha da república como forma de governo, mais acerto não poderia haver, pois, a instituição do poder mediante eleições, de um governo por tempo determinado, com o dever de prestar contas ao povo que o elegeu, é o auge da evolução política, na qual o povo diretamente ou por intermédio de seus representantes determina o seu futuro.

Assim, o Brasil adotou como regime de governo a democracia – governo do povo – onde há a participação dos destinatários das normas e políticas públicas, formando o governo de baixo para cima, prevalecendo a vontade da maioria, tendo, as minorias seus direitos reconhecidos e protegidos.

Como sistema de governo, o Brasil adotou o presidencialismo, escolha feita pelo Poder Constituinte de 1988 e confirmado pelo povo brasileiro no plebiscito de 1993. Neste

sistema o presidente da república acumula as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração.

O sistema de governo diz respeito ao modo como se relacionam os Poderes Legislativo e Executivo, se há uma maior independência estamos frente ao presidencialismo, entretanto, se há colaboração entre os poderes estamos diante do parlamentarismo, em que existe o Chefe de Estado, que pode ser um presidente da república ou monarca, mas o Chefe de Governo e Chefe da Administração será um Primeiro-Ministro indicado pelo Chefe de Estado. O Primeiro-Ministro elabora um plano de governo e o encaminha à apreciação do Poder Legislativo, que o aprova e o manterá no poder enquanto obtiver o apoio do parlamento.

As crises políticas surgem normalmente nessa relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, que precisa da maioria no parlamento para obter a governabilidade.

O que se pretende com o desenvolvimento deste Trabalho de Conclusão de Curso é verificar qual a contribuição do sistema eleitoral para a geração das crises políticas que frequentemente assolam o nosso país.

Para isso foi realizada uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial utilizando como instrumento de coleta de dados a ficha de leitura. É uma pesquisa de análise de conteúdo, tendo como método de pesquisa o dedutivo.

O trabalho está dividido em três capítulos, sendo que o objeto do primeiro capítulo são os partidos políticos. Neste capítulo serão abordados não somente aspectos relacionados aos partidos políticos em si, sua origem e finalidade, mas também temas como a fidelidade partidária, financiamento de campanha eleitoral, a verticalização das coligações, cláusula de barreira ou desempenho.

No capítulo dois serão apresentados os sistemas eleitorais e suas características bem como os utilizados para o preenchimento de cada cargo eletivo, seja do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

Por fim, no capítulo três se busca identificar de forma racional, a partir do conteúdo dos capítulos anteriores, se o sistema eleitoral vigente contribui para a geração de crises políticas.

O escopo almejado no desenvolvimento deste trabalho é identificar a contribuição dos sistemas eleitorais na instauração de crises políticas.

2 PARTIDOS POLÍTICOS - REPRESENTAÇÃO DA VONTADE DO POVO

Inicialmente, precisa-se buscar o conceito de política que tem um significado muito amplo, mas pode-se afirmar que a “política é a ciência da governança de um Estado ou Nação, e também uma arte de negociação para compatibilizar interesses. O termo tem origem no grego *politiká*, uma derivação de *polis* que designa aquilo que é público.”¹

Assim, a política diz respeito à governança de um Estado e à negociação para compatibilizar os diversos interesses existentes em uma sociedade.

Neste cenário surge a figura dos partidos políticos que para Silva “é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.”²

Já Bulos apud Almeida conceitua que “partidos políticos são associações de pessoas, unidas por uma ideologia ou interesse comuns que organizadas estavelmente, influenciam a opinião popular e a orientação política do país”.³

Almeida verifica que, fazendo uma abordagem histórica:

na Grécia e Roma antigas, atribuía-se o nome de partido a um grupo de seguidores de uma ideia, doutrina ou pessoa. Na primeira metade do século XVIII, contudo, mais precisamente na Inglaterra, houve a criação, pela primeira vez, de instituições de direito privado com o desiderato de aproximar pessoas com ideias políticas comuns. Nascia ali as primeiras agremiações partidárias: o partido Whig e o partido Tory. Na segunda metade do século XVIII, sobretudo após a eclosão da Revolução Francesa e a Independência dos Estados Unidos da América, o fenômeno da criação de entidades partidárias se alastrou pelo mundo ocidental.⁴

Segundo Silva, “a partir da universalização do sufrágio, que requer entidade permanente que organize e coordene a vontade popular, os partidos foram-se firmando como instituições políticas indispensáveis na estrutura do Estado contemporâneo.”⁵

Entretanto, inicialmente as formações partidárias constituíam-se em meras facções, onde líderes de uma mesma região começaram a se encontrar para a troca de opiniões sobre a

1 BRASIL. Disponível em: <https://www.significados.com.br/politica/> Acesso em: 03 Fev 2017.

2 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 395.

3 BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 707. apud ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014. p.153.

4 ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014. p.153.

5 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 396.

defesa de interesses locais, mas verificaram que tinham ideias comuns a respeito de problemas fundamentais da política nacional.

No Brasil, Silva afirma que:

Não foi diferente a forma de surgimento dos partidos no Brasil. José Bonifácio, em discurso na Constituinte do Império, referiu-se às facções de então, formadas relativamente à Independência. Eram partidários da Independência, separatistas e não separatistas. Os partidários da Independência distribuíram-se em quatro grupos: (a) os corcundas, queriam-na, mas não liberdade; (b) os monarquistas-constitucionalistas, não queriam nem a democracia nem o despotismo, mas liberdade com estabilidade; (c) os republicanos, de pouca expressão; (d) os federalistas, que não queriam ser monárquicos-constitucionalistas, nem podiam ser corcundas, mas queriam ser republicanos de várias repúblicas⁶

Consegue-se extrair dos conceitos e da evolução histórica apresentada, mesmo que de forma muito sucinta, apenas para se ter uma pequena noção, que os partidos políticos surgiram da vontade e afinidade de algumas pessoas em participarem na solução de problemas sociais e mediarem interesses comuns.

Afinal, como é impossível e utópico todos participarem de forma direta e diária da política, conforme já conceituada, o que seria o ideal, algumas pessoas que tem interesse e podem são destacadas da sociedade para em nome dela encontrar soluções de problemas que afetam a todos, a fim de que cada um possa atender e suprir as suas necessidades, obtendo bem estar e prosperidade.

Entretanto, aqueles que escolhem um representante para exercer um cargo eletivo não podem viver de forma alienada, segundo Santos:

No início do século XX, o dramaturgo alemão Bertold Brecht cunhou uma manifestação que se tornou célebre pela sua contundência: “O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não sabe que o custo de vida, preço do feijão, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio, depende de decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.”⁷

6 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 396 e 397.

7 SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. **Reforma Política: Inércia e Controvérsias**. Porto Alegre: AGE, 2009. p. 15.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consta no parágrafo único, do artigo primeiro que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”⁸

Assim, verifica-se que é o povo a quem cabe escolher os representantes que melhor o representem efetivamente, no entanto vem ocorrendo uma inversão de valores, onde o povo está subordinado às vontades e interesses de seus representantes, que em períodos eleitorais fazem as suas campanhas e após eleitos imprimem as suas vontades em se manter no poder, auferir vantagens pessoais, e em muitos casos ferindo as virtudes republicanas.

Consta no Art. 14, da CRFB/1988 que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:” e em seu § 3º que “São condições de elegibilidade, na forma da lei:” e no Inc. “V - a filiação partidária;”⁹

Observa-se que o candidato a representante do povo em cargo eletivo precisa necessariamente estar filiado a um partido político, cuja a previsão e regramento encontram-se disciplinados no art. 17 da Carta Magna de 1988, onde consta:

CAPÍTULO V DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.¹⁰

8 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 Mar 2017.

9 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 Mar 2017.

10 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 Mar 2017.

Por sua vez, a Lei Federal nº 9.096/95 dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

Sendo que no Art. 1º está expresso a importância dos partidos políticos para a democracia, o governo do povo mediante um sistema representativo, quando estabelece que “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”¹¹

O Poder Constituinte de 1988 consagrou a liberdade partidária quando estabeleceu no art. 17 da Carta Magna que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais do ser humano.

No entanto, a liberdade partidária não é absoluta devendo ser observados alguns preceitos: o caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes, prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Quanto à proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes a mesma está relacionada à questão da soberania nacional, evitando que os interesses da República Federativa do Brasil fiquem subordinados ao capital estrangeiro. Almeida afirma que: “A previsão constitucional se destina a respaldar o interesse nacional e a evitar que a agremiação partidária venha a defender interesses de nações ou entidades estrangeiras ou mesmo que fiquem vinculadas ao capital alienígena”¹²

A exigência de caráter nacional para a criação de um partido político esta relacionada a unicidade nacional, nesse sentido afirma Bulos:

Pelo caráter nacional, somente será reconhecido como partido político aquele que tiver repercussão no Brasil inteiro, e não num determinado lugar ou região especificamente tomado. O objetivo da disposição é evitar que certos interesses de grupos minoritários e isolados, os quais não representam a sociedade como um todo, alcancem legitimidade.

Logo, é vedada a criação de partido político que represente, apenas, a vontade local ou estadual, deixando à míngua as aspirações da sociedade política brasileira, porque o constituinte exigiu que o partido tenha identificação programática com os atributos da nacionalidade.¹³

11 BRASIL. **Lei n. 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 09 Mar 2017.

12 ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014. p.156.

13 BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 519.

Os requisitos exigidos para que seja atribuído o caráter nacional ao partido político estão estabelecidos no § 1º, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e suas alterações, onde diz que:

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)¹⁴

Os requisitos em comento para a atribuição de caráter nacional ao partido político referem-se ao momento de sua criação, uma vez atendidas as exigências e criado o partido político não é mais necessário demonstrar o caráter nacional para a manutenção de sua existência. Bulos informa que:

Ao constitucionalizar o preceito em estudo, o constituinte de 1988 excluiu do ordenamento jurídico brasileiro a cognominada cláusula de umbral, barreira ou bloqueio. Por isso, não mais se admite norma legal para negar representação popular ao partido que não conseguir alcançar certo número ou percentual de votos nas eleições. No passado, essa espécie de agressão ao espírito das liberdades públicas eram comum, bastando lembrar da Lei n. 8.835, de 24 de janeiro de 1946 (art. 5º), do Código Eleitoral de 1950 (art. 148, parágrafo único) e da Emenda Constitucional n. 11/85, que vedava representação ao partido com votação inferior a 5% do eleitorado, distribuído, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% em cada uma deles.¹⁵

O Poder Constituinte de 1988 prestigiou a liberdade partidária para que a sociedade se organize livremente em partidos políticos, e que por intermédio deles se torne realidade o que está expresso no parágrafo único do art. 1º, que todo o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente.

A manutenção do caráter nacional na existência dos partidos políticos poderia ser fortalecida com a permissão somente de coligações partidárias que fossem de âmbito nacional, a chamada verticalização de coligações.

14 BRASIL. **Lei n. 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 09 Mar 2017.

15 BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 519.

2.1 VERTICALIZAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

O Tribunal Superior Eleitoral, em 26 de fevereiro de 2002, editou a Resolução nº 21.002, que permitia somente as coligações verticalizadas, com fundamento no caráter nacional dos partidos políticos. As legendas que haviam feito coligações para a eleição de Presidente da República estariam vedadas de formar coligações para eleição de Governador, Senador e Deputado (Federal, Estadual ou Distrital) com outros partidos políticos que tivessem, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato a Presidente da República.¹⁶

A mencionada Resolução contribuiu em muito para tornar racional as coligações partidárias, afastando desvio ético-político ao vedar coligações partidárias regionais, de ideologias diversas que visam muitas vezes atender apenas interesses locais, daquelas coligações estabelecidas no plano nacional.

Mas, infelizmente, em reação à Resolução do TSE, foi promulgada a Emenda Constitucional 52/2006, alterando o texto do § 1º, do art. 17, para permitir a liberdade de realizar coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Isso demonstra como os partidos políticos, ainda representam e apoiam-se em oligarquias regionais que imprimem o caráter nacional apenas na criação do partido político, arrecadam as assinaturas necessárias o que é facilitado por um aporte financeiro substancial e o distanciamento do povo das questões políticas, e depois retornam ao seu reduto de domínio regional.

A liberdade partidária e essa configuração regionalizada da política propicia a exagerada proliferação de partidos políticos, com legendas sem nenhuma expressão nacional, com ideologias muito próximas uma das outras, algumas até idênticas, provocando diversas dificuldades no âmbito político, gerando o enfraquecimento do sistema partidário.

Contudo, se a Constituição de 1988 prestigiou o pluralismo político e a liberdade partidária, o que fez com acerto, a fim de que o povo fosse representado em todo seu espectro ideológico, mas isso não autoriza a proliferação de partidos políticos muito semelhantes apenas para acomodar oligarquias regionais.

A fim de impedir essa irracional criação de partidos políticos discute-se a implementação da polêmica cláusula de barreira ou desempenho.

16 NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 678.

2.2 CLÁUSULA DE BARREIRA OU DESEMPENHO

Historicamente no Brasil, o parágrafo único, do art. 148, da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, que instituiu o Código Eleitoral, estabelecia que o partido que nas eleições gerais não elegeu pelo menos um representante no Congresso Nacional ou não alcançou em todo o país cinquenta mil votos teria o seu registro cancelado. Isso mudou com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabeleceu a liberdade partidária.

Entretanto, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, em seu art. 13, incluiu uma cláusula de barreira ou desempenho, que não cancela o registro do partido político mas que afeta o seu funcionamento parlamentar.

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.¹⁷

Mas, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o art. 13 em comento, sob o fundamento de que ele fere o pluralismo político, a liberdade partidária e o pluripartidarismo. Ressaltou que,

no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais da minoria, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública. **ADI 1351/DF e ADI 1354/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 7.12.2006. (ADI 1351) (ADI-1354)**¹⁸

Uma vez, examinados os aspectos relacionados à criação, existência e finalidade dos partidos políticos, insculpidos na Carta Magna de 1988 e Leis Regulamentadoras, pode-se abordar a fidelidade partidária.

¹⁷ BRASIL. **Lei n. 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 09 Mar 2017.

¹⁸ BRASIL. **Informativo n. 451 do Supremo Tribunal Federal**, de 08 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo451.htm>. Acesso em: 09 Mar 2017.

2.3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária segundo o texto constitucional não é uma determinante da lei mas deve ser uma previsão estatutária, sendo que o § 1º, do Art. 17, da CRFB/88, estabelece que cada partido político deve fazer constar em seus estatutos normas de disciplina e fidelidade partidária.

A Carta Magna de 1988 exige a filiação partidária como condição de elegibilidade para disputar um cargo político, entretanto deixa a questão da fidelidade partidária do eleito para ser definida pelo estatuto do partido.

Santos, apresenta que:

um levantamento estatístico apurou que na Câmara dos Deputados, na Legislatura compreendida entre 1991 e 1995, houve 268 mudanças e na seguinte, até a elaboração do Relatório Preliminar, 127, sendo que até o final de 1997, chegou-se a 230. No Senado, na 49ª Legislatura, havia ocorrido 29 mudanças e na 50ª Legislatura, até o Relatório Preliminar, 10 mudanças e até outubro de 1997, 22 mudanças de partido (p.31).

Contudo, legislatura após legislatura estes fatos são reprisados. De acordo com um mapeamento criterioso desenvolvido pelo site <http://congressoemfoco.ig.com.br/>, um em cada três dos 618 deputados federais titulares e suplentes que exerceram mandato entre janeiro de 2003 e dezembro de 2006, trocou de partido durante esse período. Ao todo, 193 integrantes da Câmara dos Deputados trocaram 285 vezes de partido durante a legislatura 2002-2006. Uma semana após o início dos trabalhos da Legislatura 2007-2011 não foi diferente, na medida em que a contabilidade registrava que 22 parlamentares já não estavam mais filiados às legendas pelas quais se elegeram em outubro de 2006, o mesmo ocorrendo quanto a três senadores, dois na metade e outro no início do mandato, que também haviam trocado de agremiação. Na legislatura anterior, entre a eleição em outubro de 2002 e a posse em fevereiro de 2003, 37 deputados haviam se transferido de partido.

Estes dados revelam que o grau de fidelidade dos parlamentares é inversamente proporcional ao nível da sua dependência aos partidos quando se constata que apenas 32 dos 5.659 candidatos que concorreram a uma vaga na Câmara dos Deputados em outubro de 2006 obtiveram por si o número necessário de votos para a eleição. Sintetizando: 93,7% dos 513 deputados federais foram eleitos no pleito de outubro de 2006 em decorrência da performance de seus partidos ou coligações; os demais se elegeram independentemente dos quocientes (em 2002, 33 e em 1998, apenas 13 parlamentares se elegeram com votos próprios).¹⁹

Ocorre que a questão da fidelidade partidária não é somente uma relação entre candidato eleito e sua agremiação partidária, mas diz respeito, e com muito maior importância, ao próprio eleitor que escolheu aquela ideologia programática defendida por determinado partido político.

¹⁹ SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. **Reforma Política: Inércia e Controvérsias**. Porto Alegre: AGE, 2009. p. 51.

Em boa hora o Tribunal Superior Eleitoral mudou essa situação por ocasião do julgamento, realizado em 27 de março de 2007, da Consulta nº 1.398²⁰ formulada em 1º de março pelo então Partido da Frente Liberal (PFL) quando decidiu por maioria de votos que os mandatos obtidos por deputados e vereadores pertencem aos partidos e não aos eleitos.

Pela relevância, segue transcrição de parte do voto proferido pelo relator da Consulta nº 1.398:

Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, senão o único, elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária.

Por conseguinte parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-se em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor.

Todavia, parece-me incogitável que alguém possa obter para si – e exercer como coisa sua – um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privativo.

O princípio da moralidade, inserido solenemente no art. 37 da Carta Magna, repudia de forma veemente o uso de qualquer prerrogativa pública, no interesse particular ou privado, não tendo relevo algum afirmar que não se detecta a existência de norma proibitiva de tal prática.

É que o raciocínio jurídico segundo o qual o que não é proibido é permitido, somente tem incidência no domínio do Direito Privado, onde as relações são regidas pela denominada licitude implícita, o contrário ocorrendo no domínio do Direito Público, como bem demonstrou o eminente Professor Geral Ataliba (Comentários ao CTN, Rio de Janeiro, Forense, 1982) assinalando que, nesse campo, o que não é previsto é proibido.

Não se há de permitir que seja o mandato eletivo compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, de que possa ele dispor a qualquer título, seja oneroso ou seja gratuito, porque isso é a contrafação essencial da natureza do mandato, cuja justificativa é uma função representativa de servir, ao invés de servir-se.²¹

Por sua vez, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, na sessão de 4 de outubro de 2007, por maioria de votos confirmou a tese acolhida pelo Tribunal Superior Eleitoral, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602 (PPS), 26.603 (PSDB) e 26.604 (DEM), que segundo Novelino, destacou:

20 Consulta nº 1.398: Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga pelo sistema eleitoral proporcional quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?

21 SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. **Reforma Política: Inércia e Controvérsias**. Porto Alegre: AGE, 2009. p. 57.

além da importância do postulado da fidelidade partidária, o alto significado das relações entre o mandatário eleito e o cidadão que o escolhe, o caráter eminentemente partidário do sistema proporcional e as relações de recíproca dependência entre o eleitor, o partido político e o representante eleito. Segundo o entendimento adotado pela Suprema Corte, o caráter partidário das vagas é extraído da norma constitucional que prevê o sistema proporcional (CF, art.45), no qual a vinculação entre candidato e partido político se prolonga após a eleição, sendo que o ato de infidelidade, seja ao partido político, seja ao próprio cidadão-eleitor, mais do que um desvio ético-político, representa, quando não precedido de uma justa razão, uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder. Além de causar surpresa no corpo eleitoral e nas agremiações partidárias de origem, privando-as da representatividade conquistada nas urnas, migrações inesperadas acabam por acarretar um arbítrio desequilíbrio de forças no Parlamento, fraudando a vontade popular e coibindo, em razão da súbita redução numérica, o pleno exercício da oposição política.²²

Em consequência, em 25 de outubro de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.610, alterada pela Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008, que trata da perda de cargo eletivo em razão de infidelidade partidária e prescreve regras de justificação para a desfiliação partidária. A Resolução reconhece que o mandato eletivo pertence ao partido político e, destarte, a troca de legenda, após o pleito, sem uma justificativa plausível, é considerada infidelidade partidária sujeitando o ocupante de mandato eletivo proporcional ou majoritário à perda do cargo para o qual foi eleito. O parágrafo 1º da Resolução considera justa causa para a desfiliação partidária, sem a perda do cargo eletivo, a incorporação ou fusão de partido, a criação de partido novo, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, bem como a grave discriminação pessoal.²³

Assim, os eleitores bem como os partidos políticos não mais serão surpreendidos pela infidelidade partidária dos eleitos que trocam de legenda apenas para atender interesses pessoais, resgata-se o respeito à vontade do cidadão-eleitor bem como retribui-se a agremiação pelo trabalho empreendido para que aquele candidato fosse eleito.

A fidelidade partidária é medida ético-político que se impõe nos moldes estabelecidos para o exercício da verdadeira política, aquela que visa dar representatividade à vontade popular.

Outro tema que merece uma reflexão é o financiamento das campanhas eleitorais, que será abordado a seguir:

22 NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 679.

23 ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014. p.166.

2.4 FINANCIAMENTO DA CAMPANHA ELEITORAL

“As eleições democráticas correspondem a mecanismos pacíficos de transmissão de poder, pautados na transformação da vontade popular em mandatos políticos representativos.”²⁴

A realização de eleições implica na necessidade dos candidatos a um cargo eletivo fazerem campanhas eleitorais e que para tal fim necessitam de aporte financeiro.

Jorge, Liberato e Rodrigues afirmam que:

Não há campanha eleitoral, sem que se gastem recursos financeiros. Aliás, cada vez mais vultosas quantias têm sido despendidas. A tecnologia de mídia e marketing político está cada vez mais requintada e custosa, e, nenhum candidato hesita em obter o que há de melhor e mais inovador, com vistas a obter o voto do eleitor. Assessoria de imprensa, pessoas que cuidam da aparência, equipes inteiras para cuidar da agenda política do candidato, planos estratégicos de marketing, discursos preparados por profissionais da mídia etc. São pequenos exemplos do quanto está profissionalizado o marketing político. Além disso, o gasto de campanha eleitoral envolve a contratação de pessoas para trabalhar em prol do partido e do candidato, carros, combustível, banners etc. Enfim, passa a fronteira dos milhões de reais o gasto com as campanhas eleitorais, mormente quando se trata de disputa para o cargo de chefe do executivo.

Segundo informações constantes do voto condutor da ADI nº 4.650, em 2002 os candidatos gastaram 798 milhões de reais, ao passo que, em 2012, os valores superam 4,5 bilhões de reais, com aumento de 471% de gastos. Assim, no Brasil, o gasto seria da ordem de R\$ 10,93 per capita; na França, R\$ 0,45; no Reino Unido, R\$ 0,77; e na Alemanha, R\$ 2,21. Comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil estaria no topo do ranking dos países que mais gastariam em campanhas eleitorais, de modo que 0,89 de toda a riqueza gerada no País seria destinada a financiar candidaturas de cargos representativos, a superar os Estados Unidos da América, que gastariam 0,38% do PIB.²⁵

As informações apresentam parte do cenário que envolve uma campanha eleitoral e causa perplexidade a quantia de recursos despendidos para tal fim, demonstrando que há necessidade de ocorrer mudanças para reduzir os custos das campanhas eleitorais.

Como se vê é o poder econômico que elege um candidato e não sua plataforma eleitoral, os seus projetos, suas ideias em prol do povo, o qual representa, mas sim, vence aquele candidato que empregar mais recursos financeiros.

O financiamento da campanha eleitoral deve dispor de recursos suficientes, e tão somente, para os candidatos apresentarem a sua plataforma eleitoral, seus projetos ao cidadão-eleitor para que este faça a sua escolha, exercite a cidadania, não devendo o candidato ser

24 ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 367.

25 JORGE, Flávio Cheim. LIBERATO, Ludgero. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 276 a 277.

eleito em razão do montante de dinheiro que gasta em sua campanha, o que fere o equilíbrio da disputa, e torna o pleito e o vencedor da campanha refém do poder econômico.

É muito mais um direito do eleitor ser esclarecido pelo candidato, o que ele vai fazer caso seja eleito, para que o eleitor escolha e seja representado efetivamente, do que o candidato ser eleito empregando valores elevados na campanha, a fim de atender interesse pessoal em ocupar o cargo eletivo, e, quando na maioria das vezes, o interesse dos financiadores da campanha. Assim, a eleição não representa legitimamente a vontade do povo, mas o poder econômico empregado na eleição.

Machado afirma que o financiamento das campanhas eleitorais (disciplinado nos arts. 17 a 32 da Lei nº 9.504/1997) deve ser norteado pelo princípio da transparência para possibilitar o controle contábil pela Justiça Eleitoral, a fim de evitar o abuso do poder econômico, e viabilizar que os eleitores conheçam quem ajudou os candidatos, com os laços e implicações daí decorrentes.²⁶

Almeida afirma que “a cada dia, candidatos e partidos políticos ficam obrigados a seguir procedimentos rígidos destinados a comprovar o respeito às regras legalmente traçadas no tocante ao financiamento das campanhas eleitorais e sua prestação de contas.”²⁷, as quais são julgadas pela Justiça Eleitoral.

No Brasil, o financiamento das campanhas eleitorais é misto, há a presença concomitante de recursos públicos e privados.

Os recursos públicos podem ter origem no Fundo Partidário que é formado, dentre outras fontes, por estes oriundos do orçamento da União, bem como de forma reflexa pelas compensações fiscais concedidas aos meios de comunicações na transmissão dos programas “gratuitos” de rádio e televisão das campanhas eleitorais.

Por sua vez, os recursos privados podem advir de: recursos próprios dos candidatos; recursos e fundos próprios dos partidos políticos; doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; doações por cartão de débito ou de crédito; doações de outros candidatos; receita decorrente da comercialização de bens e/ou serviços e/ou promoção de eventos, bem como aplicação financeira dos recursos de campanha.

Uma significativa mudança ocorreu em 17.09.2015 quando o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI 4.650/DF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do

26 MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 236.

27 ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 736.

Brasil, considerando inconstitucional a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e aos partidos políticos.

O Supremo Tribunal Federal com essa decisão fortaleceu sobremaneira a representatividade da vontade do povo em detrimento do poder econômico.

Alvim afirma que:

Ao contrário das massas, que conformam o centro e a razão de existir da sociedade política, que visa ao bem comum, as empresas existem para perseguir interesses próprios, mormente o lucro. Assim, enquanto a prerrogativa de incentivo econômico surge para o cidadão como uma dimensão dos direitos políticos (direito de envidar esforços para que os projetos pelos quais anseia possam virar realidade), para os entes morais o financiamento de campanha não encontrava outra justificativa além da abertura de uma via de acesso a privilégios somente possíveis aos que transitam pelos meandros do poder. Em dizeres simples, o cidadão pode doar por convicção, mas a companhia doa por interesse.²⁸

Os fundamentos que levaram o STF a decidir constam de forma resumida no Informativo nº 799 do STF, de 14 a 18 de setembro de 2015, a seguir transcrito:

O Colegiado reputou que o modelo de autorização de doações em campanhas eleitorais por pessoa jurídica não se mostraria adequado ao regime democrático em geral e à cidadania, em particular. Ressalvou que o exercício de cidadania, em sentido estrito, pressuporia três modalidades de atuação física: o “jus suffragius”, que seria o direito de votar; o “jus honorum”, que seria o direito de ser votado; e o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Destacou que essas modalidades seriam inerentes às pessoas naturais e, por isso, o desarrazoado de sua extensão às pessoas jurídicas. A participação de pessoas jurídicas apenas encareceria o processo eleitoral sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate. O aumento dos custos de campanhas não corresponderia ao aprimoramento do processo político, com a pretendida veiculação de ideias e de projetos pelos candidatos. Ao contrário, os candidatos que tivessem despendido maiores recursos em suas campanhas possuiriam maior êxito nas eleições. Ademais, a exclusão das doações por pessoas jurídicas não teria efeito adverso sobre a arrecadação dos fundos por parte dos candidatos aos cargos políticos. Todos os partidos políticos teriam acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita nos veículos de comunicação, a proporcionar aos candidatos e as suas legendas, meios suficientes para promoverem suas campanhas. O princípio da liberdade de expressão, no aspecto político, teria como finalidade estimular a ampliação do debate público, a permitir que os indivíduos conhecessem diferentes plataformas e projetos políticos. A excessiva participação do poder econômico no processo político desequilibraria a competição eleitoral, a igualdade política entre candidatos, de modo a repercutir na formação do quadro representativo. Assim, em um ambiente cujo êxito dependesse mais dos recursos despendidos em campanhas do que das plataformas políticas, seria de se presumir que considerável parcela da população ficasse desestimulada a disputar os pleitos eleitorais. **ADI 4650/DF, rel. Min. Luiz Fux, 16 e 17.9.2015. (ADI-4650)**²⁹

28 ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 376.

29 BRASIL. **Informativo n. 799, do Supremo Tribunal Federal**, de 18 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo799.htm>. Acesso em 08 Mar 2017.

Entretanto, em 29.09.2015 foi publicada a Lei 13.165, que nos artigos 24-A e 24B permitia a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, mas como o STF já havia considerado inconstitucional a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos, os dois artigos sofreram o veto presidencial.

Por ora, e que assim continue, está afastada a intervenção do poder econômico das pessoas jurídicas pelas doações de recursos para as campanhas eleitorais que visavam apenas atender seus interesses e não os interesses do povo.

Outra alteração normativa que veio para reduzir a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais foi atribuir ao Tribunal Superior Eleitoral a competência de fixar um teto para os gastos das campanhas eleitorais. O Tribunal, a cada eleição, fixa os limites de gastos de campanha com base nos parâmetros definidos em lei (art. 18 da LE, com redação dada pela Lei nº 13.165/15). Os art. 5º e 8º da Lei nº 13.165/15 estabelecem os parâmetros dos limites dos gastos em campanhas eleitorais.³⁰

Assim como existe um teto para os gastos eleitorais, também foi fixado um teto para a doação de pessoas físicas que esta limitado a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (art.23, § 1º, da LE).

Com o intuito de facilitar a fiscalização dos valores arrecadados para a campanha eleitoral é obrigatória a abertura de uma conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, a fim de evitar aporte ilícito de recursos. A arrecadação somente pode ser iniciada após a abertura da conta bancária, a qual não está submetida ao sigilo disposto na LC nº 105/2001, e seus extratos integram as informações de natureza pública que compõem a prestação de contas à Justiça Eleitoral.³¹

Outra medida que veio para facilitar foi a extinção dos comitês financeiros com a revogação do art. 19, da LE, pela Lei 13.165/15. Zilio afirma que “Essa alteração é elogiável, pois a eliminação desse órgão intermediário simplifica o processo de prestação de contas – sem qualquer prejuízo na análise dos recursos arrecadados e dos gastos realizados pelos candidatos e partidos”³²

A transparência exigida na captação de recursos para a campanha eleitoral requer que as fontes de arrecadação sejam lícitas e devidamente identificadas. Não se tolera o financiamento por fonte desconhecida, o eleitor tem direito natural de conhecer quem são os

30 RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016. p. 662.

31 ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 441 a 442 .

32 ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 441.

financiadores do seu partido ou candidato. Os recursos de origem não identificada não podem ser utilizados por partidos e candidatos e deve ser transferidos ao Tesouro Nacional, por meio de GRU(Art. 26, Caput, da Res. nº 23.463/15).³³

Neste sentido, também, encontra-se a exigência da emissão dos recibos eleitorais pelos candidatos, que são documentos importantíssimos para se conhecer a forma pela qual eles obtiveram os recursos financeiros e não financeiros por ocasião da prestação de contas à Justiça Eleitoral. O recebimento de recursos para a campanha sem a emissão do recibo eleitoral é considerado infração grave à legislação eleitoral, ensejando eventualmente a rejeição das respectivas contas, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.³⁴

Outro tema interessante e emblemático que influi sobremaneira na real representação da vontade do povo é a adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

Inicialmente, cabe afirmar que o ideal e o correto é o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

O argumento preponderante nesse sentido é que o candidato eleito trabalhará representando o eleitor e nada mais razoável que este pague os custos das campanhas eleitorais, que tem por finalidade esclarecer o eleitor para que este tenha condições de fazer a melhor escolha a fim de ser efetivamente representado. Isso, também, permitiria ao eleito exercer livremente o seu mandato sem estar vinculado a nenhum financiador de campanha, mas somente à vontade do eleitor, e com isso desenvolver suas atividades para atender os anseios do povo na busca de qualidade de vida.

Outro argumento diz respeito aos que não foram eleitos, será que é correto eles custearem as despesas de campanha? Quem na realidade paga esses custos de campanha? O que acontece normalmente é os não eleitos serem acomodados em cargos públicos pelos candidatos que venceram o pleito. E, assim, insere-se a negociata não ética no ambiente político. Tudo isso poderia ser evitado com o financiamento público exclusivo de campanha eleitoral. O povo paga o custo da democracia, afinal é do seu interesse.

Como diz Costa: “Entre outros motivos, basta verificar que por trás dos grandes escândalos da política brasileira, há sempre dinheiro (privado) para campanhas eleitorais.”³⁵ Costa afirma, também, que a prevalência do financiamento privado torna o processo eleitoral

33 ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 458

34 ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 743.

35 COSTA, Homero de Oliveira. **Crise dos Partidos: democracia e reforma política no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. p. 89.

muito desigual: uns arrecadam muito e outros, pouco ou nada e, acima de tudo, perpetua a hegemonia do poder econômico.

Existem argumentos contrários no sentido de que o financiamento público exclusivo de campanha eleitoral não afastaria o chamado “caixa dois” bem como os recursos seriam controlados pelos “caciques” dos partidos induzindo a formação de oligarquias partidárias. Como se isso já não ocorresse com o financiamento privado das campanhas eleitorais. Outro argumento contrário é o custo elevado das campanhas, que não deveria ser custeado com dinheiro público, que é do povo, o qual atualmente é carecedor de tantos serviços públicos, mas isso precisa mudar no sentido de cada vez mais se reduzir os custos das campanhas eleitorais aos padrões dos outros países conforme já informado.

Entretanto, não pode-se deixar de fazer o que é ético em razão dos desvios que podem ocorrer, os quais devem ser coibidos pela rigorosa fiscalização e aplicação de penalidades.

Neste sentido, foi inserido no ambiente político o chamado político “ficha limpa” a fim de fortalecer o comportamento ético-político.

A Lei Complementar 135/10 apelidada de a lei da “ficha limpa”, entrou em vigor em junho de 2010. O projeto originou-se de uma campanha feita pela sociedade civil brasileira com o fim de melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos no país.³⁶ Essa norma estabelece a inelegibilidade para aqueles que tiveram condenação com trânsito em julgado em primeiro grau de jurisdição bem como decisão condenatória emanada de tribunal para diversos crimes, que maculam o comportamento ético exigido de um representante do povo.

Analisado o cenário dos partidos políticos com o enfoque de constituírem-se como instrumentos organizadores da vontade do povo em âmbito nacional, visando o exercício de sua representatividade, através de candidatos eleitos, com campanhas eleitorais financiadas de forma ética, pode-se passar ao exame dos sistemas eleitorais.

36 BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma Política e o Poder Judiciário: Questões Polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 126.

3 SISTEMAS ELEITORAIS

Sistema Eleitoral segundo Nicolau “é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato.”³⁷

Por sua vez Silva conceitua sistema eleitoral como sendo “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados à representação do povo no território nacional”³⁸

As eleições, nas democracias representativas, são o modo pelo qual o povo participa na formação da vontade do governo, desempenhando importante papel na realização do princípio democrático. Elas são realizadas em um distrito eleitoral, que é a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa.

No Brasil, as eleições para os chefes do Poder Executivo, presidente da república, governador e prefeito, o distrito eleitoral é a União, os Estados e os Municípios, respectivamente. Para os cargos do Poder Legislativo, deputados (federais / estaduais) e senadores o distrito eleitoral são os Estados da Federação, enquanto que para os vereadores o distrito eleitoral é o Município.

Outro aspecto importante a ser considerado é a quantidade de cadeiras a serem preenchidas com a eleição no distrito eleitoral, a chamada magnitude do distrito. Ela pode ser uninominal, um representante a ser eleito, ou plurinominal, quando se elegem mais de um representante. No Brasil, a magnitude do distrito para Chefes do Poder Executivo é uninominal, enquanto que para os cargos do Poder Legislativo é plurinominal, isto é, são eleitos vários representantes por distrito eleitoral.

Os sistemas eleitorais podem ser divididos em três grandes grupos, os majoritários, os proporcionais e os mistos. Cada um com características e finalidades específicas.

A seguir será examinado cada um deles, observando-se os cargos a serem preenchidos, sejam eles do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

37 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 11.

38 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 369.

3.1 SISTEMAS MAJORITÁRIOS

Os sistemas eleitorais majoritários são aqueles em que vence o candidato (ou lista) que obtiver o maior número de votos. Entretanto, pode-se exigir que o candidato seja eleito com maioria absoluta, o que pode demandar a realização de um segundo turno.³⁹

O Brasil adota o sistema eleitoral majoritário para a eleição de Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Senadores. A seguir serão examinados os cinco sistemas eleitorais majoritários e qual é usado para cada cargo.

3.1.1 Maioria Simples ou relativa (distrital puro)

O sistema eleitoral de maioria simples ou relativa é aquele em que vence a eleição o candidato que maior número de votos receber no distrito eleitoral.

No Brasil esse sistema é adotado para eleger os prefeitos de municípios com até 200.000 (duzentos mil) eleitores, Inc. II, do art. 29, da CF/88, e os Senadores da República, art 46, da CF/88.

Entretanto, existem algumas particularidades na eleição para Senador: a eleição é a cada quatro anos para um mandato de oito anos, sendo que em uma eleição é eleito um Senador e noutra dois Senadores. Cada Estado possui três Senadores.

Quando é realizada eleição para um Senador, o eleitor vota em um candidato e aquele que receber a maior votação se elegerá. Utiliza-se o sistema distrital puro com maioria simples.

Mas, quando a eleição for para dois Senadores, o eleitor vota em dois candidatos e estarão eleitos os que receberem a maior votação, considerando-se a soma dos votos das duas opções ofertadas ao eleitor. Adota-se neste caso o sistema de voto em bloco, que será examinado mais adiante.

Existe atualmente no Brasil um debate sobre a possibilidade da adoção do sistema eleitoral majoritário simples para a eleição de deputados (federais / estaduais) e vereadores, o chamado sistema distrital puro. Neste sistema os territórios dos Estados da Federação seriam divididos em tantos distritos eleitorais quantas fossem as vagas a serem preenchidas, elegendo-se apenas o candidato mais votado no distrito.

39 ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 101.

A justificativa da mudança do sistema proporcional para o sistema distrital puro seria aumentar a proximidade dos candidatos com o eleitor, a redução dos custos das campanhas eleitorais, bem como o efetivo controle do eleitor sobre o desempenho do candidato eleito.⁴⁰

O sistema majoritário de maioria simples apresenta um problema em que o candidato eleito pode ter um alto índice de rejeição. No caso, cinco candidatos concorrendo num distrito eleitoral e todos recebendo boa votação, o vencedor se elege com 23% dos votos; logo, o eleito poderá ter uma rejeição de 77% dos eleitores. Para corrigir essa situação pode-se adotar o sistema de dois turnos de votação.⁴¹

3.1.2 Dois Turnos (maioria simples / absoluta)

O sistema eleitoral em dois turnos é caracterizado pela realização de eleições em dois momentos no tempo. O primeiro turno é semelhante ao sistema eleitoral de maioria simples ou relativa num distrito uninominal. O segundo turno é realizado com os candidatos mais votados no primeiro turno quando o mesmo puder ser eleito por maioria simples. Normalmente, utiliza-se o sistema de dois turnos quando se exige a maioria absoluta de votos para o candidato ser eleito, nesta situação, concorrem os dois candidatos mais votados no primeiro turno.⁴²

O sistema em comento pode ser usado tanto para os cargos do Poder Executivo como para os cargos do Poder Legislativo, desde que se utilize o sistema distrital uninominal. Ele é complementar ao sistema eleitoral de maioria relativa quando é exigido maioria absoluta para o candidato ser eleito. Caso algum candidato obtenha a maioria absoluta de votos no primeiro turno, não se realiza o segundo turno.

Alvim afirma que o sistema de maioria absoluta foi:

fundado na depuração da simples vontade da maioria, elege como valor a ser prestigiado a estabilidade na formação do poder condutor da sociedade, de maneira que presta grande contribuição ao fator governabilidade, haja vista que elimina tensões e facilita a tomada de decisões, otimizando a capacidade de gestão.⁴³

No Brasil o sistema majoritário de dois turnos é utilizado nas eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito nos Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil)

40 RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016. p. 176.

41 MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 36.

42 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 28 e 29.

43 ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 102 .

eleitores. Mas, somente será realizado o segundo turno, com os dois candidatos mais votados, caso nenhum candidato obtenha a maioria absoluta dos votos no primeiro turno.

O sistema majoritário de dois turnos garante que o candidato eleito tenha o apoio da maioria dos eleitores, o que lhe confere maior legitimidade no regime democrático. Evita-se, assim, eleger um candidato que apenas recebeu a maior quantidade de votos em relação aos seus concorrentes, mas tenha um alto índice de rejeição.

3.1.3 Voto alternativo

O sistema eleitoral de voto alternativo é praticado em distritos uninominais em que se deseja obter o apoio de mais de 50% dos eleitores do distrito sem recorrer ao sistema de dois turnos. Pode ser usado tanto para cargos do Poder Executivo como para cargos do Poder Legislativo.

O Brasil não adota este sistema eleitoral. Nicolau informa que apenas dois países no mundo utilizam esse sistema eleitoral para eleger integrantes do Poder Legislativo: a Austrália e Papua-Nova Guiné. Ele explica que:⁴⁴

Neste sistema a maioria absoluta é garantida por meio de uma complexa transferência de votos do candidato menos votado para os outros candidatos até que um deles obtenha a maioria absoluta de votos.

Informa que o eleitor no sistema de voto alternativo expressa a sua vontade ordenando na cédula eleitoral todos os candidatos que estão concorrendo no pleito, caso não o faça o voto é considerado nulo.

Esclarece que estará eleito o candidato que obtiver mais de 50% dos votos em primeira preferência no distrito eleitoral. Caso contrário, na apuração dos votos elimina-se sucessivamente o candidato menos votado, transferindo os seus votos para os outros candidatos.

Explica, ainda, que a transferência dos votos é realizada de acordo com a segunda opção do eleitor, e se algum candidato obtiver a maioria absoluta com a primeira transferência de votos estará eleito. Caso isso não aconteça, elimina-se o próximo candidato menos votado transferindo os seus votos para os demais candidatos. Os votos que este candidato recebeu do primeiro candidato eliminado serão distribuídos aos demais candidatos de acordo com a

44 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 31 a 35.

terceira opção. Esse procedimento de ir eliminando-se o candidato menos votado se dará até algum concorrente atingir mais de 50% dos votos, elegendo-se para o cargo.

O sistema eleitoral majoritário de voto alternativo confere apoio da maioria dos eleitores ao candidato eleito, assim como no sistema de dois turnos com maioria absoluta, o que confere maior legitimidade ao eleito. Entretanto, ele não propicia o debate entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno que concorrerão no segundo turno, bem como não permite a reestruturação das alianças partidárias em apoio aos candidatos e partidos vencedores no primeiro turno.

Os sistemas eleitorais majoritários apresentados até então (maioria simples, dois turnos, voto alternativo) são utilizados nos pleitos em distritos uninominais. Eles podem ser utilizados tanto para cargos do Poder Legislativo como para cargos do Poder Executivo.

A seguir serão examinados os dois sistemas majoritários apropriados para distritos plurinominais, o que possibilita apenas o uso nas eleições para os cargos do Poder Legislativo.

3.1.4 Sistema de Voto Único Não Transferível (Sistema Distritão)

O sistema de voto único não transferível é utilizado em distritos plurinominais onde os partidos políticos podem apresentar tantos candidatos quantos forem os cargos a preencher, mas o eleitor vota em apenas um candidato. Aqueles candidatos que obtiverem maior votação serão eleitos. Neste sistema não há nenhuma transferência de votos entre os candidatos, cada um conta apenas com os seus votos.⁴⁵

Esse sistema no Brasil é chamado de sistema distritão. Tavares afirma que:

Dada essa fórmula, quanto maior o tamanho do distrito, isto é, quanto maior o número de representantes que lhe cabe eleger, mais se aproximam da proporcionalidade os resultados eleitorais e maior a probabilidade de que partidos minoritários elejam representantes desde que concentrem seus votos em poucos candidatos ou mesmo, no limite, num único candidato.⁴⁶

Nesse sistema o resultado final dos partidos está relacionado ao número de candidatos apresentados e à dispersão dos votos na legenda. Um partido pode apresentar muitos candidatos e com a dispersão muito grande dos votos não eleger nenhum. Por outro lado, se

45 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 36

46 TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 89.

apresentar poucos candidatos, ou apenas um, os mesmos poderão obter uma grande quantidade de votos, sendo eleitos, mas se esses votos excedentes fossem atribuídos a outros candidatos do partido, ele elegeria mais representantes da legenda.⁴⁷

O argumento favorável a esse sistema é que ele aumenta as chances dos pequenos partidos. Quanto maior a magnitude do distrito, maior é a possibilidade de um pequeno partido eleger um candidato. Em um distrito com magnitude 70, que é o caso do Estado de São Paulo, com 70 deputados federais, a exigência máxima para o candidato ser eleito é obter 1,42% dos votos, enquanto que num distrito com magnitude 8 a exigência é 12,5% dos votos.

Por outro lado, a exigência mínima, considerando o limite extremo com a completa dispersão dos votos, e supondo que existam 10 partidos concorrendo no pleito com o número máximo de candidatos, estariam na disputa 700 candidatos, onde o candidato precisa apenas, 0,143% dos votos para se eleger, e num distrito com magnitude 8, seriam necessários 1,25% dos votos.

Observa-se, a partir do exemplo, que o sistema distritão é mais favorável ao pluralismo político, possibilitando maior oportunidade a todas as correntes ideológicas em participar e influir nas decisões que atingem toda a comunidade. O que não acontece no sistema distrital puro, em que o candidato é eleito com a maioria dos votos, seja ela simples ou absoluta, se for simples podendo ter um alto índice de rejeição. No sistema distrital puro as minorias não conseguem eleger nenhum representante.

3.1.5 Voto em Bloco ou Cumulativo

A sistemática do sistema de voto em bloco é semelhante ao sistema de voto único não transferível (sistema distritão), a diferença é que naquele o eleitor vota em apenas um candidato e no sistema de voto em bloco o eleitor pode votar em tantos candidatos quantas forem as cadeiras em disputa. Tavares afirma que:

O voto cumulativo é uma espécie de voto múltiplo ou plural e, enquanto tal, envolve distritos plurinominais em cada um dos quais o eleitor dispõe de tantos votos quantos são os representantes a eleger, sendo-lhe permitido dar mais de um voto ou mesmo a totalidade dos votos a um único candidato, segundo os limites variáveis da legislação eleitoral.⁴⁸

47 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 36.

48 TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 91.

O processo de contagem é o mesmo, serão eleitos os candidatos mais votados, considerando-se a soma de todos os votos recebidos nas cédulas eleitorais.

O sistema de voto em bloco, como já foi dito, é utilizado no Brasil para eleger Senadores da República quando o pleito for para preencher duas vagas no Senado por distrito eleitoral.

3.2 SISTEMAS PROPORCIONAIS

Os sistemas eleitorais proporcionais foram idealizados no século XIX a fim de possibilitar a representação das minorias no Legislativo, o que não ocorre no sistema eleitoral majoritário. “Sua origem está ligada a propostas formuladas por matemáticos europeus entre as décadas de 1850 e 1890: Tomas Hare (Inglaterra), Carl Andrae (Dinamarca), Victor D’Hondt (Bélgica) Eduard Hagenbach-Bischoff (Suíça) e André Saint-Laguë (França).”⁴⁹

Nicolau informa que:

O livro de Hare *Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal* foi publicado em 1859. Nele, o autor sustenta que o propósito fundamental de um sistema eleitoral é assegurar a representação de opiniões individuais, e não das comunidades ou partidos políticos. Por isso, os eleitores deveriam ter ampla possibilidade de escolha, não só de partidos, mas de candidatos. Hare achava inconcebível que opiniões dispersas pelo país não estivessem representadas no Parlamento somente porque não estavam circunscritas a uma área geográfica.⁵⁰

Por sua vez Bonavides diz que o sistema de representação proporcional:

Serve de espelho e mapa político ao reconhecimento das forças distribuídas pelo corpo da nação. Nos países que o aplicam em toda a plenitude, não há corrente de opinião, por minoria que seja, que não tenha possibilidade eventual de representar-se no legislativo e assim concorrer, na medida de suas forças e de seu prestígio, para a formação da vontade oficial. Em suma, sob esse aspecto, trata-se de um sistema eleitoral que permite ao eleitor sentir a força do voto e saber de antemão de sua eficácia, porquanto toda a vontade do eleitorado se faz representar proporcionalmente ao número de sufrágios.⁵¹

O sistema proporcional é próprio para distritos plurinominais e visa, como se percebe, unir as opiniões que estão dispersas geograficamente, com intuito de serem representadas no Parlamento.

49 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 44.

50 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 44.

51 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 269.

Existem duas variantes do sistema proporcional, que são o sistema de lista e o voto único transferível.

O sistema de lista tem como propósito garantir que cada partido obtenha, no Legislativo, representação proporcional a seus votos, enquanto que o voto único transferível é um sistema bastante complexo que está mais preocupado em assegurar que opiniões relevantes na sociedade estejam garantidas no Parlamento, mesmo que elas não encontrem abrigo em um único partido.⁵²

3.2.1 Listas (Aberta / Fechada)

No sistema proporcional de lista cada partido apresenta uma lista de candidatos para disputar a eleição e o eleitor vota na lista ou no candidato/lista. A distribuição das cadeiras no Parlamento é realizada de forma proporcional à quantidade de votos que cada lista/partido obtiver no pleito. O primeiro país que adotou esse sistema foi a Bélgica, nas eleições para a Câmara de Deputados, em 1899.⁵³

O sistema de lista pode ser de lista fechada ou de lista aberta. Quando o partido político apresenta uma lista nominal hierarquizada de candidatos, e o eleitor vota na lista e não no candidato está-se frente ao sistema de lista fechada. Neste sistema serão eleitos os candidatos que estão no topo da lista, em ordem crescente, na quantidade de cadeiras conquistadas pelo partido.

Entretanto, no sistema de lista aberta o eleitor vota no candidato constante na lista nominal apresentada pelo partido, e a hierarquia na lista é estabelecida pela quantidade individual de votos do candidato recebidos na eleição, onde os mais votados ocuparão o topo da lista, sendo eleitos tantos quantas forem as vagas destinadas ao partido. Mas, quando for dada a opção ao eleitor votar tanto no candidato ou na legenda, votando nesta, ele apenas influenciará a quantidade de cadeiras a serem destinadas ao partido.

Existe, também, sistemas proporcionais de lista flexível em que o partido apresenta uma lista ordenada de candidatos, caso o eleitor concorde com a ordem estabelecida pelo partido ele vota na legenda, caso contrário ele confere o seu voto ao candidato. Adota-se nesse sistema concomitantemente características da lista fechada e aberta. Dependendo da quantidade de votos que o candidato obtiver ele muda a sua posição na lista. A lista flexível é

52 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 44.

53 BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma Política e o Poder Judiciário: Questões Polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 87.

utilizada em países como a Suécia, Noruega, Holanda, Bélgica e outros. Os critérios para a mudança de posição dos candidatos na lista varia de um país para outro.⁵⁴

O sistema mais usado no mundo é o de lista fechada, sendo que um número pequeno de países como o Brasil utilizam o sistema de lista aberta. A crítica que é feita ao sistema de lista aberta é que ele estimula a competição entre os membros do mesmo partido.⁵⁵

Talvez no Brasil tenha-se adotado o sistema de lista aberta para eleger deputados(federais/estaduais) e vereadores, a fim de não se formar oligarquias partidárias, pois o partido realiza a convenção e forma a lista dos candidatos enquanto que o eleitor, além partido, através de seu voto, hierarquiza a lista tornando o processo mais democrático e transparente, o que poderia ser difícil até então no âmbito partidário por diversas razões. Para utilizar-se o sistema de lista fechada há a necessidade que ocorra no âmbito interno dos partidos um processo amplamente democrático e transparente na formação da lista de candidatos.

A fim de se saber quantas cadeiras foram conquistadas pelos partidos e quais candidatos estão eleitos, no Brasil realiza-se um cálculo que leva em consideração a quantidade total de votos válidos na eleição, quantos foram atribuídos ao partido/candidato, bem como o desempenho individual de cada concorrente.

3.2.1.1 Quociente Eleitoral e o Quociente Partidário

O quociente eleitoral é a quantidade mínima de votos que um partido ou coligação precisa obter para eleger um candidato de sua lista. Machado, explica que ele é calculado dividindo-se o número de votos válidos apurados no pleito pela quantidade de vagas a serem preenchidas no parlamento. Por exemplo, em uma eleição foram contabilizados 100.000 votos válidos destinados a preencher nove vagas. Fazendo a divisão obtém-se o resultado de 11.111 votos, que é a quantidade de votos necessários para o partido disputar uma vaga. Despreza-se, no resultado a fração se igual ou inferior a meio, se for maior aumenta-se para a próxima unidade (art. 106 do CE)⁵⁶

Contudo, determinado partido ou coligação obteve 36.759 votos válidos, os quais divididos pelo quociente eleitoral de 11.111 votos válidos obtém-se o resultado de 3,308,

54 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 68.

55 BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma Política e o Poder Judiciário: Questões Polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 89.

56 MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 41.

desprezando-se a fração obtém-se o quociente partidário que é quantidade de vagas(no caso três) a serem preenchidas pelo partido ou coligação. Estarão eleitos os três candidatos mais votados da legenda de lista aberta. A fração que foi desprezada constitui as sobras que serão usadas para calcular a distribuição das vagas que não foram preenchidas mediante o cálculo do quociente eleitoral e partidário.⁵⁷

Entretanto, mesmo o partido ou coligação terem atendido o quociente eleitoral e partidário, é exigido de seus candidatos supostamente eleitos um desempenho individual mínimo para efetivamente estarem eleitos e ocuparem as vagas no parlamento.

3.2.1.2 Desempenho Individual do Candidato

A Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, alterou o art. 108, da Lei 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) que introduziu no sistema legal a chamada Cláusula de Desempenho Individual, a qual estabelece que o partido que obtiver o quociente eleitoral ocupa tantas vagas quanto for o seu quociente partidário desde que os candidatos porventura eleitos tenham atingido o desempenho individual de 10% do quociente eleitoral.

Essa alteração legislativa e suas consequências será examinada a partir do exemplo a seguir descrito:

Em uma eleição apurou-se 100.000 votos válidos destinados a preencher 20 vagas no parlamento. Em consequência o quociente eleitoral a ser considerado é de 5.000 votos para cada vaga, e o desempenho individual mínimo de 10% de cada candidato será de 500 votos.

Assim, aquele partido ou coligação que atingir o quociente eleitoral de 5.000 votos e tiver um candidato com no mínimo 500 votos, quantidade de votos necessários de acordo com a cláusula de desempenho individual, elegerá o seu candidato mais votado para ocupar uma vaga no parlamento. Dessa forma, a quantidade de candidatos eleitos pelo partido ou coligação dependerá do quociente partidário e do índice de desempenho individual de seus candidatos.

Entretanto, com a inclusão da Cláusula de Desempenho Individual no sistema, podem ocorrer situações em que o partido ou coligação alcancem o quociente eleitoral de 5.000 votos, mas não consigam eleger nenhum candidato, tendo em vista que todos os candidatos de

57 JORGE, Flávio Cheim. LIBERATO, Ludgero. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 352.

sua legenda não atingiram o índice de desempenho individual de 10% do quociente eleitoral, que no caso são 500 votos.

A fim de exemplificar, considerando o extremo, isso pode se dar no caso do partido ou coligação obter 14.970 votos, onde cada um dos 30 candidatos obtivesse 499 votos. O partido teria direito a quase 03 vagas pelo quociente partidário, mas não obterá nenhuma em razão do desempenho individual de seus candidatos que precisavam obter no mínimo 500 votos para serem eleitos.

Pode ocorrer, ainda, a situação em que o partido atinja o quociente eleitoral para ocupar três vagas, mas ocupe apenas uma das vinte a serem ocupadas. Isso ocorrerá por exemplo se o partido obtiver 18.300 votos e concorrendo com 30 candidatos o candidato “X” obtenha 3829 votos e se todos os outros 29 candidatos obtiverem 499 votos, totalizando 14.471 votos, apenas o candidato “X” estará eleito porque somente ele atingiu o desempenho mínimo de 10% do quociente eleitoral que no exemplo são 500 votos. Mas, se mais dois candidatos obtiverem mais um voto o partido ocupará as suas três vagas (Candidato “X” 3827 votos e outros dois com 500 votos cada).

Como se observa, o partido em consideração obteve 18,3% dos votos válidos, mas dependendo do caso conseguirá ocupar apenas uma vaga para a qual é necessário somente 5% dos votos. No exemplo anterior o partido obteve 14,97% dos votos, e numa situação extrema não conseguirá eleger nenhum candidato de sua legenda.

Essa cláusula de desempenho individual visa evitar que candidatos com votação extremamente baixa sejam eleitos com o apoio dos candidatos chamados puxadores de votos, o que se dá em decorrência da transferência de votos que ocorre no sistema eleitoral proporcional.

Assim, como os candidatos menos votados contribuem para a legenda obter o quociente eleitoral, no caso dos partidos pequenos, ou maior quociente partidário, no caso dos partidos grandes, por sua vez os candidatos com votação extremamente elevada aumentam o desempenho do partido em relação ao quociente partidário, uma vez obtido o quociente eleitoral, transferindo votos para os outros mais votados da legenda, e são de grande importância para os partidos pequenos atingirem o quociente eleitoral.

No exemplo, antes da inclusão da cláusula individual de desempenho, poderia-se ter o absurdo do candidato “X” obter 18.298 votos, dois candidatos com 1 voto cada e os demais

28 candidatos com nenhum voto, e a legenda elegeria três parlamentares, sendo que dois apenas com um voto, que não traduz nenhuma representatividade.

Essa cláusula de desempenho individual não afasta os chamados candidatos puxadores de votos, pois é muito interessante, como já foi dito, tanto para os partidos grandes onde eles aumentam o quociente partidário, bem como para os partidos pequenos onde eles contribuem sobremaneira para os mesmos atingirem o quociente eleitoral. Não se está livre, infelizmente, de candidatos demagogos, escolhidos pelos partidos unicamente para fortalecer a quantidade de votos na legenda, sendo eleitos e desqualificando o ambiente político.

Não se faz nenhuma objeção ao candidato que qualificado para o desempenho do cargo obtenha uma grande quantidade de votos, e ser considerado um puxador de voto. A crítica que se faz, é no sentido de que a política é atividade de extrema seriedade, pelo menos deveria ser, porque dela decorre as circunstâncias da vida diária do povo, do seu bem-estar, e não pode ser entregue a personagens “humorísticos” que pelo seu carisma obtenham uma expressiva quantidade de votos e elejam candidatos de sua legenda com quantidade muito pequena de votos.

O que essa Cláusula de Desempenho Individual efetivamente corrigiu e com acerto foi impedir que candidatos com quantidade de votos muito pequena fossem eleitos por intermédio da transferência de votos da legenda do sistema proporcional, mas ela trouxe alguns efeitos colaterais já citados e exemplificados.

Os partidos grandes dificilmente vão sofrer algum efeito colateral, pois os exemplos já citados não se enquadram em seus perfis, os seus candidatos em quantidade suficiente ultrapassam o desempenho individual mínimo de 10% do quociente eleitoral e quando associado a um candidato considerado puxador de votos alavancam o seu quociente partidário.

Dificilmente, um partido grande que tenha um percentual razoável de votos, como no exemplo citado, 14,97% dos votos válidos, não tenha dois candidatos que consigam o desempenho individual mínimo de 10% do quociente eleitoral para serem eleitos, bem como no exemplo dos 18,30% dos votos válidos obterem as 03 vagas e não somente uma delas.

Essa situação confortável dos partidos grandes em relação à cláusula de desempenho individual decorre diretamente da distribuição mais equilibrada dos votos entre os seus candidatos e quando um candidato tem uma quantidade elevada de votos ajuda os demais candidatos da mesma legenda com o aumento do quociente partidário.

Entretanto, o mesmo não ocorre em relação aos partidos pequenos, onde todos os exemplos citados se amoldam, onde o maior objetivo em termos de votação é atingir o quociente eleitoral, e para isso utilizam-se das coligações partidárias, algumas vezes de ideologias conflitantes, para juntos atingirem o quociente eleitoral e eleger um candidato. Quando a coligação partidária se dá entre partidos com ideologias afins ela é salutar, pode aproximá-los de maneira tal que se realize uma fusão partidária. Entretanto, as coligações entre partidos sem afinidade ideológica é perversa e demonstra o completo desvio da finalidade existencial de um partido, mostra que aquele partido visa atender interesses apenas privados de seus integrantes, ou alguns deles.

Contudo, normalmente os partidos pequenos buscam indicar candidato que seja um puxador de votos, o qual por si só atinge o quociente eleitoral e pela quantidade de votos que obtém consegue quociente partidário maior e com isso elegeria mais candidatos da legenda com votação extremamente pequena. A Cláusula de Desempenho Individual veio para corrigir essa distorção que elegia candidatos com pequena quantidade de votos dos partidos pequenos.

Os partidos pequenos, quando conseguirem, vão continuar a se utilizar do candidato puxador de voto, e obterão o quociente eleitoral e elegerão esse candidato, que não mais elegerá candidatos com inexpressiva quantidade de votos.

Entretanto, existem partidos políticos ou coligações de partidos pequenos que se formam que realmente querem exercitar uma política séria, defendendo os interesses das minorias, que não desejam utilizar o expediente do candidato puxador de voto para garantir uma vaga no parlamento, mas sofrerão um efeito colateral que os afeta diretamente, qual seja: o partido ou a coligação atinge o quociente eleitoral, mas nenhum candidato atinge o índice mínimo de desempenho individual de 10% do quociente eleitoral. Assim, apesar de ter-se atingido o quociente eleitoral não elegerá nenhum candidato.

Isso ocorre pela dispersão dos votos nos candidatos da legenda. Utilizando-se do exemplo extremado já apresentado, em que a dispersão de votos é tamanha que um partido político ou coligação obtenha 14,97 % dos votos e não elegerá seu candidato mesmo obtendo o quociente eleitoral.

Mas, esse efeito colateral é fácil de corrigir, basta apenas inserir na legislação que quando o partido político ou coligação obtiver o quociente eleitoral mas nenhum candidato atender à cláusula de desempenho individual que se considera eleito o candidato com maior votação. Essa mudança é razoável e justa para os pequenos partidos políticos que desejam

representar as minorias na política, observando a ética em sua conduta partidária. Porque aqueles que não primam pelo correto agir usarão do candidato puxador de votos para eleger pelo menos um candidato.

Outra solução, seria os pequenos partidos e coligações de partidos pequenos concentrarem os seus votos apresentando menor quantidade de candidatos, mas isso fere o princípio da igualdade de disputa, porque os partidos grandes concorreriam com uma maior quantidade de candidatos.

Não pode-se olvidar que o sistema eleitoral proporcional foi desenvolvido e é adotado exatamente para que as minorias sejam representadas no parlamento, a fim de que efetivamente seja respeitado o pluralismo político. E, considerando que o partido atingiu o quociente eleitoral, deve ser assegurado a ele uma vaga no parlamento.

Em razão das frações que foram desprezadas no cálculo do quociente partidário e dos candidatos que não conseguiram ser eleitos por não ter atingido o desempenho mínimo exigido existirão vagas no parlamento que não foram preenchidas. Elas serão distribuídas aos partidos ou coligações que elegeram algum candidato e se dará mediante cálculo que utiliza a sobra dos votos válidos desses partidos.

3.2.1.4 Distribuição das Sobras

A distribuição das vagas não preenchidas no parlamento pelo cálculo do quociente eleitoral e partidário é realizada de acordo com o art. 109, do Código Eleitoral, que estabelece a distribuição da cadeira ao partido que obtiver a maior média na divisão de seus votos válidos pela quantidade de cadeiras conquistadas mais um. Esse cálculo será realizado sucessivamente até todas as cadeiras estarem preenchidas.⁵⁸

Participam dessa distribuição os partidos que atingiram o quociente eleitoral e possuam candidatos, ainda não eleitos, que tenham alcançado o índice de desempenho individual mínimo de 10% do quociente eleitoral. Quando não existir mais nenhum partido com candidato que tenha o desempenho individual mínimo, a cadeira será distribuída ao partido que obtiver a maior média.

Cabe registrar que a lei 13.165/2015 alterou o art. 109, do Código Eleitoral para que todas as vagas não preenchidas fossem destinadas ao partido que obtivesse a maior média no

58 MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 42.

cálculo da divisão de seus votos pelo quociente partidário mais um. Todavia, essa alteração foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.420, ajuizada pelo Procurador Geral da República, sob o fundamento de desrespeitar o sistema proporcional, definido no art. 45, caput, da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, pela decisão do Ministro Dias Toffoli, concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário, suspendendo, com efeito *ex nunc*, essa alteração no art. 109, do Código Eleitoral. Assim, a distribuição das vagas deve ser realizada pela redação anterior, conforme já informado.⁵⁹

3.2.2 Voto Único Transferível

O sistema de voto único transferível (STV, do inglês *single transferable vote*) foi inventado na década de 1850, independentemente, por Carl Andrae na Dinamarca e por Thomas Hare na Inglaterra.⁶⁰

Tavares explica que:

no voto único transferível o eleitor vota em candidatos que constituem a sua segunda, terceira ou quarta preferência, ou preferências subsequentes, para um dos quais, na ordem definida pelo eleitor, será sucessivamente atribuído o voto que der ao seu candidato preferencial se este tiver ultrapassado a cota necessária para eleger-se ou tiver permanecido aquém daquela cota: o objetivo do sistema consiste em evitar o desperdício ou em outros termos, a expropriação, pelo sistema eleitoral, quer dos votos excedentes, isto é, daqueles votos cuja primeira preferência conquistou e ultrapassou a cota eleitoral, quer daqueles que, alinhados entre as preferências minoritárias ou mesmo quase inexpressivas do ponto de vista da vontade coletiva, não conquistaram o patamar mínimo ou a cota estabelecida pelo sistema eleitoral para converter votos em representação parlamentar.⁶¹

Como se observa, a distribuição das cadeiras no parlamento se dá por um complexo sistema de transferência de votos. Os candidatos que atingem a quantidade de votos necessários são eleitos e, seus votos excedentes são transferidos aos outros candidatos observando-se a segunda preferência, levando-se em consideração a quantidade total de votos do eleito, os votos excedentes, distribuindo-os proporcionalmente aos demais candidatos até então não eleitos. E assim, sucessivamente, até alcançar a quantidade de candidatos suficientes, que tenham o número necessário de votos, para preencher as vagas no Parlamento.

59 MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 42.

60 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 70.

61 TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 148.

Caso não existam mais votos excedentes de candidatos eleitos e ainda existam vagas a serem preenchidas, começa-se a eliminar os candidatos menos votados e transferir os seus votos para os demais candidatos.

O sistema de voto único transferível segundo Nicolau,

permite um grau de escolha não encontrado em qualquer outra variante do sistema eleitoral. Os eleitores podem votar em candidatos de diferentes partidos e ainda ordená-los de acordo com a sua predileção. Outra vantagem do STV, quando comparado com o sistema proporcional de lista aberta, é que o eleitor tem controle sobre a natureza da transferência de seu voto: na lista aberta, um voto pode ajudar a eleger um candidato pelo qual não tem simpatia; no STV, a transferência dos votos é feita exclusivamente para os nomes especificados pelo eleitor.⁶²

Entretanto, esse sistema não fortalece os laços de identificação dos eleitores com os partidos políticos, pelo contrário, tende a inibi-la, neste sistema a relação se dá entre eleitores e candidatos. Segundo Tavares este sistema é utilizado na Irlanda em que o território foi dividido em mais de 40 distritos plurinominais com magnitude média muito pequena. É o sistema eleitoral com o mais complexo sistema de apuração de votos, não sendo adequado a sua utilização em distritos eleitorais com grande magnitude.⁶³

Talvez, nas eleições com urnas eletrônicas, em que a apuração de votos é informatizada, poderia ser viável a sua utilização em distritos de grandes magnitudes.

3.3 SISTEMAS MISTOS

O sistema eleitoral misto foi criado na Alemanha, durante os debates da Assembleia Constitucional, reunida em 1948, onde os dois principais partidos defendiam a adoção de sistemas eleitorais diferentes: os democratas-cristãos posicionavam-se a favor do sistema majoritário em distritos uninominais, enquanto que os social-democratas defendiam a representação proporcional. A solução dada ao impasse foi a criação do sistema eleitoral misto.⁶⁴

Esse sistema eleitoral emprega simultaneamente as técnicas do sistema majoritário e do sistema proporcional para o preenchimento dos cargos no Parlamento. Uma parte dos candidatos é eleita pelo sistema majoritário e outra parte pelo sistema proporcional. No preenchimento das vagas pelo sistema majoritário divide-se a circunscrição em distritos

62 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 75.

63 TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 149 e 157.

64 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 77.

uninominais, onde em cada um deles elege-se um parlamentar, geralmente por maioria simples. As vagas destinadas ao sistema proporcional são preenchidas pelo sistema de lista. O eleitor emite dois votos, um ele destina ao candidato distrital; outro, na lista.⁶⁵

“Pode-se afirmar que tal sistema soma as vantagens dos princípios majoritário e proporcional; no entanto, também é possível alegar que combina as desvantagens de ambos os princípios.”⁶⁶

Não existe, contudo, uma única forma de sistema misto, alguns tem inclinação majoritária, outros proporcional, dependendo muito de sua formatação. Diversas combinações são experimentadas, as mais conhecidas são os sistemas paralelo e de correção.

3.3.1 Paralelo

No sistema paralelo, também chamado de sistema misto de combinação ou superposição, as duas formas de eleição ocorrem totalmente independentes entre si, em que há uma mera superposição dos dois sistemas. Uma parte das cadeiras no Parlamento é preenchida pelo sistema proporcional, e a outra, pelo sistema majoritário.⁶⁷

O sistema de superposição tem inclinação majoritária porque ele não distribui proporcionalmente as vagas do Parlamento de acordo com os votos recebidos pelos partidos políticos. Isso ocorre somente na parte em que é utilizado o sistema proporcional. Quanto maior a quantidade de parlamentares a ser eleita pelo sistema majoritário mais acentuada é essa tendência. Essa relação muda de um país para outro. Mas essa distorção da proporcionalidade é afastada no sistema misto de correção.

3.3.2 Correção

No sistema eleitoral misto de correção existe uma conexão entre a parte majoritária e a proporcional. A distribuição das cadeiras proporcionais é realizada de modo a corrigir as distorções produzidas pela parte majoritária. O sistema funciona em dois tempos: primeiro é realizada a distribuição de todas as cadeiras pela fórmula proporcional, depois é subtraída a

65 MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 45.

66 SALGADO, Eneida Desiree. **Sistemas Eleitorais: Experiências Iberoamericanas e Características do Modelo Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 156.

67 NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 677.

quantidade de cadeiras que o partido obteve nos distritos pelo sistema majoritário. O resultado desse cálculo revela quantos candidatos o partido elegerá pelo sistema proporcional, que somados aos já eleitos nos distritos constituirão a sua proporcionalidade.⁶⁸

Por exemplo: se o partido obteve 8 cadeiras e venceu em 3 distritos, pela lista elegerá mais 5 parlamentares. Entretanto, pode ocorrer que o partido tenha elegido 9 parlamentares nos distritos e teria direito apenas a 8 cadeiras pela proporcionalidade. A solução dada a essa situação difere de um país para outro; em alguns, o partido assegura a vaga e ela é retirada do partido que obteve a última vaga na distribuição proporcional. Na Alemanha, país que criou o sistema misto de correção, o partido fica com a cadeira e o parlamento é aumentado temporariamente até a próxima eleição.⁶⁹

O modelo de sistema eleitoral escolhido por um país para a consecução dos princípios democráticos, pode induzir determinadas condutas no eleitor, nos seus representantes eleitos, nos partidos políticos e talvez gerar crises políticas, o que será examinado a seguir.

68 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 83.

69 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 87.

4 O SISTEMA ELEITORAL E A CRISE POLÍTICA

Viver consiste em fazer escolhas, e cada escolha tem consequências, assim também ocorre com o sistema eleitoral adotado por um país. Cada modelo de sistema eleitoral tem as suas características e produz determinados efeitos, que podem gerar crises políticas. Mas, não pode-se olvidar que o processo eleitoral tem por fim a realização da plenitude democrática, em que todo o poder emana do povo, que o deve exercer.

Quanto aos efeitos Bonavides afirma que:

O sistema eleitoral adotado num país pode exercer – e em verdade exerce – considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime.⁷⁰

Verifica-se, assim, a significativa influência que o sistema eleitoral adotado produz em um país. Existem, como já examinado, os sistemas eleitorais majoritários, proporcionais e mistos. Cada um com as suas particularidades, apresentando vantagens e desvantagens, que podem provocar crises políticas.

Inicialmente, há a necessidade de se fazer uma distinção entre as diferentes espécies de crises políticas: existe a crise de representatividade e a crise nas relações políticas entre os poderes, em especial o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A crise de representatividade ocorre quando o candidato eleito não representa a parcela da sociedade que o elegeu. O Candidato expõe na época das eleições uma ideologia política aos eleitores, que deve ser a do seu partido político, e os que pensam da mesma forma votam nele para serem representados. Entretanto, o candidato após ser eleito busca atender interesses de terceiros que financiaram a sua campanha eleitoral ou seus interesses pessoais, dentre eles a sua reeleição.

Observa-se a crise de representatividade quando a maioria do povo não concorda com as decisões tomadas pelos parlamentares por ocasião da elaboração das normas, as quais vão reger a conduta de toda a sociedade. Os parlamentares nesta situação não estão representando o povo, mas legislando em nome próprio e muitas vezes apenas em seu benefício.

Na crise de representatividade tem-se um aparente regime democrático, em que a sociedade vira refém das decisões do parlamento, maculando a democracia, em que todo o poder emana soberanamente do povo.

70 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 265.

Essa falta de representatividade fica evidenciada, também, na ocorrência de frequentes escândalos de corrupção envolvendo parlamentares e financiadores das campanhas eleitorais. Neste caso, o parlamentar representa o financiador da campanha eleitoral e não o povo.

O cargo ocupado pelo candidato eleito é um cargo de representação, logo o cargo é do povo, o qual ele representa. O cargo ocupado pelo eleito não é algo que integra o seu direito individual. Ele ocupa esse cargo de representação unicamente porque não é viável a todos os cidadãos participarem diretamente da elaboração das normas. Caso isso fosse possível não haveria a necessidade de se eleger representantes, o povo diretamente elaboraria as normas.

Mas, pode ocorrer que o povo esteja devidamente representado e o governo não tenha a maioria no Parlamento para governar. Essa situação política é geradora de crises entre os poderes Executivo e Legislativo que afetam a governabilidade do país.

Essa espécie de crise diz respeito mais ao sistema de governo que o país adota: parlamentarismo ou presidencialismo. Mas uma coisa é certa: quando a sociedade está devidamente representada no Parlamento e o Chefe de Governo não obtém a maioria parlamentar para aprovar as normas necessárias, é porque seu projeto de governo não está de acordo com os interesses do povo.

Para essa situação resta apenas duas soluções racionais: o Chefe de Governo muda seu projeto de governo, adequando-o aos interesses do povo, ou ele precisa ser substituído. A crise se instaura neste cenário em que o governo insiste em manter o seu projeto de governo, mas sem o apoio parlamentar (povo devidamente representado). É o caminho para a sua destituição.

Cada sistema de governo tem a sua fórmula para a substituição do Chefe de Governo. No presidencialismo o Chefe de Governo também é o Chefe de Estado e Chefe da Administração, e sua substituição sempre é mais demorada e traumática para o país, e normalmente ocorre frente ao cometimento de uma ilegalidade e não em razão da falta de apoio parlamentar para governar. Neste caso tem-se um governo que não consegue governar e somente vai ser substituído na próxima eleição, o que gera muitos problemas ao povo.

No regime parlamentarista a substituição do governo não é tão traumática e demorada. Neste sistema de governo o cargo de Chefe de Estado e Chefe de Governo são exercidas por pessoas diferentes. O Chefe de Governo e da Administração, que é exercido pelo Primeiro-Ministro, apresenta um projeto de governo ao Parlamento que o aprova e, caso ocorra a perda do apoio da maioria parlamentar ele é destituído.

O que se percebe é que o sistema de governo parlamentarista é muito mais dinâmico e democrático, respeita a vontade do povo devidamente representado no parlamento.

O sistema de governo mais adequado é o semi-presidencialismo, onde o Chefe de Estado, o Presidente da República, é eleito pelo povo para um período determinado, em que ele além de ser Chefe de Estado, detém algumas atribuições de Chefe de Governo. O Chefe de Governo e da Administração é exercido por um Primeiro-Ministro nos moldes do sistema parlamentarista.

Um país para ser considerado verdadeiramente democrático precisa adotar um sistema eleitoral que fortaleça o respeito ao pluralismo político, possibilitando que todo espectro ideológico do povo participe na governança do país, na proporção de sua representatividade.

O sistema eleitoral a ser adotado para o preenchimento de cargos em distritos uninominais, como ocorre inevitavelmente para os cargos do Poder Executivo, necessariamente há de ser o majoritário, em que é eleito o candidato com maior votação. O mais adequado é exigir a maioria absoluta de votos válidos para o candidato ser eleito, o que proporciona maior legitimidade ao vencedor do pleito, por ter o apoio da maior parte dos eleitores, e assim afasta do cargo candidatos com alto índice de rejeição.

A exigência de maioria absoluta pode ser atendida pelo sistema eleitoral majoritário em dois turnos ou voto alternativo. No sistema de dois turnos, caso nenhum candidato obtenha a maioria absoluta de votos no primeiro, realiza-se outro turno com os dois candidatos mais votados no primeiro turno de eleição. Enquanto que no sistema de voto alternativo é realizado apenas um turno e a maioria absoluta de votos é obtida pela eliminação dos candidatos menos votados e a transferência de seus votos aos outros candidatos, até um deles atingir a maioria absoluta. É preferível a adoção do sistema majoritário de dois turnos porque ele permite o debate entre os dois candidatos mais votados e a reestruturação do apoio partidário.⁷¹

A utilização do sistema eleitoral majoritário com a exigência de maioria absoluta, seja ele de dois turnos ou de voto alternativo, não indica que seja indutor de crises políticas de representatividade quando o candidato eleito cumpre o que prometeu na campanha eleitoral. Entretanto, o mesmo não ocorre com a adoção do sistema majoritário de maioria simples, em que o próprio sistema já constitui-se em uma crise de representatividade, a partir do fato de que é eleito o candidato com o maior número de votos, e não aquele que tem o apoio da maioria da população.

O Brasil adotou o sistema majoritário de dois turnos, com a exigência de maioria absoluta, para o preenchimento de todos os cargos eletivos do Poder Executivo, exceto para o cargo de prefeito em Municípios com até 200.000 (duzentos mil) eleitores, a qual merece

71 Examinado nas páginas 31 a 33.

alteração no sentido de ser exigido maioria absoluta, a fim de privilegiar que todas as governanças sejam realizadas com apoio da maioria dos eleitores.

Por sua vez, os cargos do Poder Legislativo podem ser preenchidos tanto pelo sistema eleitoral majoritário como pelo sistema proporcional ou ambos em combinação, o que depende da escolha realizada em cada país.

Cada sistema eleitoral apresenta as suas vantagens e desvantagens, mas em nenhum momento pode-se olvidar qual é a sua finalidade, que é a realização do princípio democrático com respeito ao pluralismo político.

Bonavides afirma que o sistema majoritário de maioria simples conduz, em geral, ao bipartidarismo e à formação fácil de um governo, em razão da maioria alcançada pela legenda vitoriosa. Apresenta, ainda, de forma resumida as seguintes vantagens:

- Produz governos estáveis.
- Evita a pulverização partidária.
- Cria entre os dois grandes partidos um eleitorado flutuante, que serve de “fiel de balança” para a vitória eleitoral necessária à formação da maioria parlamentar.
- Favorece a função democrática, quando faz com nitidez emergir das eleições um partido vitorioso apto a governar pela maioria parlamentar de que dispõe.
- Permite determinar facilmente, graças à simplicidade do sistema, o número de candidatos eleitos.
- Aproxima o eleitor do candidato. O primeiro vota mais na pessoa deste, em suas qualidades políticas (a personalidade ou a capacidade de bem representar o eleitorado) do que no partido ou na ideologia.
- Coloca o representante numa dependência maior do eleitor do que do partido.
- Afasta do Parlamento os grupos de interesses, que não têm oportunidade de organizar-se ou institucionalizar-se sob a forma partidária e acabam integrados no seio das duas principais agremiações.
- [...]
- O eleitor não vota numa ideia ou num partido, em termos abstratos, mas em pessoas com respostas ou soluções objetivas a problemas concretos de governo.⁷²

À primeira vista, parece que esse sistema eleitoral é o mais indicado, entretanto, o próprio Bonavides explica que ele produz algumas distorções, tais como: a) impede a representação das correntes minoritárias de opinião que se constituiriam em pequenos partidos políticos; b) os candidatos eleitos não representam a maioria dos eleitores, mas somente possuem a maior quantidade de votos em relação aos seus concorrentes. c) a influência negativa nos partidos políticos, instituição que tem por finalidade organizar a mesma corrente de opinião na sociedade e representá-la, em favor do fortalecimento dos candidatos.⁷³

72 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 266.

73 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 267.

Observa-se que o sistema eleitoral adotado influencia no grau de representatividade do povo, bem como a existência de maior ou menor quantidade de partidos políticos.

No sistema majoritário de maioria simples a tendência é o bipartidarismo e o Parlamento tem a representação apenas de parte dos eleitores, sendo excluída a opinião das minorias. Por outro lado, afirma Bonavides que o sistema majoritário de dois turnos engendra a multiplicação de partidos, um multipartidarismo de alianças.⁷⁴

O multipartidarismo de alianças decorre dos ajustes realizados entre os partidos para o segundo turno de votação, onde participam os partidos que obtiveram maior votação.

Neste sistema tem-se a crise de representatividade pela ausência das minorias na formação da vontade oficial, além da base em que são realizadas as alianças para o segundo turno, muitas vezes negociações que ferem as virtudes republicanas.

Com acerto, foi criado o sistema eleitoral proporcional para incluir a representatividade das minorias e corrigir essa distorção decorrente do sistema majoritário. A democracia em sua plenitude, como já afirmado, deve possibilitar a participação de todos sem excluir as minorias.

Mais uma vez, precisa-se recorrer a Bonavides para revelar a importância do sistema eleitoral proporcional, ele diz que:

A presença política de correntes ideológicas, sua institucionalização normal em partidos com acesso ao parlamento ocorre com mais facilidade pela representação proporcional. Através dela se reflete a perfeita diferenciação dos grupos ideológicos, todos absorvidos pela atividade política ordinária. Evita-se assim a clandestinidade ou a pressão exterior nociva que tais grupos, se excluídos, comandariam contra as casas legislativas, nelas se infiltrando por outras vias.

[...]

Enfim, o sistema proporcional permite de modo adequado a representação dos grupos de interesses e oferece então um quadro político mais autêntico e mais compatível talvez com a realidade contida no pluralismo democrático da sociedade ocidental de nosso tempo.⁷⁵

Se a falta de representatividade das minorias poderia induzir a alguma crise política, essa foi corrigida pelo sistema eleitoral proporcional. Mas, ainda pode-se ter a crise de representatividade gerada pelos eleitos que não representam a vontade daqueles que o elegeram. Provavelmente, essa distorção ocorra pelo modo que se dá o financiamento da campanha eleitoral, o candidato se vincula ao poder econômico que o financia, que depois cobra o retorno do investimento. O financiamento público exclusivo de campanha eleitoral poderia resolver essa situação, conforme já apresentado anteriormente na página 27.

74 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 268.

75 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 269.

Agora, se o sistema eleitoral proporcional corrigiu o problema de representatividade das minorias; por outro lado, continua existindo a proliferação exagerada de partidos políticos, que para alguns é decorrente significativamente do sistema eleitoral adotado. Nicolau afirma que:

O número de partidos em uma democracia é fruto de uma série de fatores: existência de divisões sociais que são “mobilizadas” pelos partidos políticos, grau de institucionalização do sistema partidário, geografia do voto, legislação partidária mais ou menos restritiva, efeitos de regras institucionais – federalismo, presidencialismo, ciclos eleitorais. Mas há consenso entre os estudiosos de que o sistema eleitoral adotado nas eleições para o Legislativo tem um efeito significativo na configuração partidária, particularmente com relação ao número de partidos (Lijphart, 1994; Norris, 2004; Taagepera e Shugart, 1989).⁷⁶

Constata-se que a proliferação de partidos políticos decorre da composição de diversos fatores, dentre eles o sistema eleitoral adotado. Vários estudiosos atribuem esse efeito preponderantemente ao sistema proporcional. Entretanto, Duverger apud Silva afirma que:

Ele, contudo, jamais deu valor absoluto a essa influência. Ao contrário, realça que nunca a considerou como mais importante que as outras, acrescentando que, em verdade, “a ação dos sistemas de escrutínio poderia ser comparada à de um freio ou de um acelerador: certo regime eleitoral facilita a multiplicação dos partidos, provocada pela ação de outros fatores; outro regime lhe serve de obstáculo etc. Mas os modos de escrutínio não têm papel propriamente de motor; são as realidades nacionais, as ideologias, e sobretudo as estruturas sócio-econômicas que têm, em geral, a ação mais decisiva a esse respeito”. Apesar disso, a doutrina, de modo geral, sem levar em conta esses pressupostos, passara a considerar aquela influência como mais importante e até a lhe atribuir caráter de condicionamento necessário, especialmente em relação ao efeito multiplicador da representação proporcional.⁷⁷

Contudo, Silva esclarece que no Brasil:

Uma análise mais aprofundada chegará à conclusão de que o sistema de representação proporcional nada tivera com a multiplicação dos partidos. E nem tem com o mesmo fenômeno que retorna nos nossos dias de liberdade partidária.

[...]

O que realmente interferia (e talvez volte a interferir) era a relação de forças oligárquicas, que sempre presidiram à realidade política nacional. Enquanto puderam acomodar-se em partidos regionais, estaduais ou locais (facções

76 NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 90.

77 DUVERGER, Maurice. Les partis politiques, pp. 235 e 269 Apud SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 410.

municipais, filiadas ao partido estadual, como acontecia na Primeira República), não havia necessidade de criar partidos próprios. Mas, na medida em que o sistema constitucional passara a exigir partidos nacionais (ou, ao menos, a prestigiar partidos de âmbito nacional), como se verifica desde a Constituição de 1946 (exigência, hoje, reproduzida no art. 17, I), essas forças utilizaram o expediente de formação de partidos formalmente nacionais, mas rigorosamente regionais. Esse fenômeno se repetiu com o bipartidarismo imposto no período de 1965 até 1979. Nele as forças regionais e locais foram constringidas a agrupar-se em dois partidos. Mas tais forças não se acomodavam, como nunca se acomodaram, a um mando político unitário em nível nacional. Por isso levaram para cada partido os conflitos de interesse de sempre, razão por que houve que se instituir o sistema de sublegendas que repartisse o partido em setores de dominação regional e local. A mesma base de fragmentação tende a reproduzir-se neste instante de transformação partidária, se não se estabelecerem regras de controle quantitativo que contenha a proliferação dos partidos.⁷⁸

Diante das informações prestadas por Silva e com amparo nas lições de Duverger começa-se a compreender as causas preponderantes do crescimento exagerado do número de partidos no Brasil.

Constata-se que na realidade existe um sistema de oligarquias regionais, que se acondicionam em partidos políticos, o que explica a sua proliferação exagerada num país com um território continental, em que há a exigência constitucional de eles possuírem caráter nacional.

Essas oligarquias financiam as campanhas eleitorais para que os candidatos eleitos atendam preferencialmente os seus interesses e não as do povo, que iludido, vota em determinado candidato acreditando que ele o representará plenamente.

Como se observa não pode ser atribuído ao sistema eleitoral proporcional a proliferação exagerada de partidos políticos, uma vez que as causas preponderantemente são outras.

Sabe-se que a quantidade de partidos políticos em demasia não contribui para a governança de um país. Até porque não existem tantas correntes de opiniões que necessitam de tal quantidade de partidos políticos para se institucionalizarem.

O que ocorre nesse cenário oligárquico é a criação, na maioria das vezes, de partidos políticos que servem de meio para estabelecer negociações, a fim de atender interesses privados e não o bem comum do povo. E quando não é essa a causa são as dissidências no partido que levam à criação de outro partido, muitas vezes causadas pela discordância das decisões impostas pela oligarquia partidária.

Verifica-se que a gênese da proliferação partidária está na existência das oligarquias regionais que financiam as campanhas eleitorais e estabelecem as oligarquias partidárias.

78 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 411.

Há a necessidade de se afastar o poder econômico dessas oligarquias do processo eleitoral, o que se dará somente através do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, efetivamente fiscalizadas pela Justiça Eleitoral. Nesse modelo todos os candidatos devem receber a mesma quantidade de recursos e tão somente para apresentar seus projetos, as suas ideias, a fim de esclarecer o eleitor na sua escolha. O custo da campanha deve ser reduzido ao máximo para não onerar desnecessariamente os cofres públicos.

Há os que defendem a mudança do sistema eleitoral proporcional para o sistema majoritário distrital uninominal, a fim de reduzir a quantidade de partidos políticos, mas isso vai fortalecer as oligarquias regionais e todas as consequências decorrentes e, ainda, afastar as minorias na formação da vontade oficial, o que afronta o efetivo pluralismo político.

Outros defendem o financiamento público exclusivo de campanha mas associado ao sistema proporcional de lista fechada em oposição à lista aberta, em vigor atualmente. A justificativa para a adoção da lista fechada seria a redução dos custos de campanha em razão dos candidatos não competirem entre si dentro do mesmo partido.

Mas não foi por acaso que o Brasil escolheu o sistema de lista aberta, o objetivo foi afastar das oligarquias partidárias a determinação da ordem dos candidatos na lista, deixando para o eleitor ordenar a lista de acordo com a sua preferência, o eleitor realiza uma espécie de convenção partidária mais ampla, transparente e democrática, o que talvez não ocorreria no ambiente partidário.

O financiamento público exclusivo de campanha afastaria sobremaneira as negociações políticas, que ferem as virtudes republicanas, e introduziria uma atividade política mais autêntica, propícia ao debate de ideias para a resolução de problemas, porque os representantes eleitos não precisariam estar preocupados com o financiamento da próxima campanha eleitoral, mas em realizar sua atividade parlamentar da melhor maneira possível, a fim de atender os anseios da população.

O certo é que não se pode afastar-se do sistema eleitoral proporcional para o preenchimento das vagas no Parlamento, existem outras formas de se ajustar a quantidade de partidos a fim de possibilitar-se a estabilidade na governança de um país. Uma das maneiras é a adoção do financiamento público exclusivo de campanha, conforme já apresentado, mas com o sistema de lista aberta, com campanhas de baixíssimo custo.

A vedação das coligações partidárias é uma maneira de se reduzir a quantidade de partidos, ou se permitidas devem ocorrer de forma verticalizada, em âmbito nacional, e os partidos devem ficar coligados até o final do mandato dos eleitos, o que alguns chamam de

federação de partidos, o que evita regionalismos e cria uma estrutura estável até a próxima eleição.

A federação de partidos, na realidade, acontece de fato nos grandes partidos que possuem várias tendências em seu ambiente interno, mas externamente e geralmente atuam em bloco.

Outra forma é a adoção de cláusula de desempenho que exija a manutenção de índice mínimo de representatividade, em caráter nacional, do partido político, o que evita regionalismos.

Diante do exposto verifica-se que a espécie de sistema eleitoral adotado por um país pode engendrar crises políticas. Os sistemas majoritários afastam as minorias da representação parlamentar e assim não participam da formação da vontade oficial, o que por si só gera crise de representatividade. Os sistemas proporcionais por sua vez resolvem a distorção de representatividade, mas é atribuído a eles a proliferação exagerada de partidos políticos, que tornam instável a governança de um país pela dificuldade de se formar uma maioria no parlamento. Outros afirmam que não são os sistemas proporcionais que causam a proliferação de partidos políticos, mas as demais características históricas, sociológicas e culturais de um país, com a qual se concorda.

Enfim, o sistema eleitoral mais adequado para ser utilizado é o sistema proporcional, com medidas que não permitam a proliferação demasiada de partidos, especialmente os que não guardam nenhuma autenticidade de representação, evitando o surgimento de crises políticas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Constituição de 1988 consta que todo o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente, o que pressupõe a realização de eleições com a adoção de um sistema eleitoral, que tem como fim transformar o voto em poder.

Extraí-se da norma constitucional a importância do sistema eleitoral para o regime democrático, que vem sendo abalado atualmente por frequentes crises políticas, que afetam sobremaneira o povo, o que ensejou a realização da presente pesquisa, que tem como objetivo geral analisar os principais tipos de sistemas eleitorais e como objetivo específico, identificar se o modelo de sistema eleitoral adotado pode ser a causa dessas crises.

Com o intuito de atingir os objetivos propostos, o primeiro capítulo aborda os partidos políticos, instituições cuja finalidade é congregar e representar os eleitores com a mesma ideologia.

A efetiva representação dos eleitores somente ocorre com candidatos eleitos sem a interferência do poder econômico privado, o que pode ser alcançado com o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Mas, somente isso não é suficiente, há a necessidade de se eleger candidatos que tenham comportamento ético e para esse fim foi exigido o candidato “ficha limpa”, além de exigir-se a fidelidade partidária do eleito.

Outra necessidade é a vedação das coligações partidárias ou se permitidas, que elas sejam ao menos em âmbito nacional com duração até a próxima eleição, o que propiciaria a redução do número de partidos políticos, não havendo a necessidade da implantação de uma cláusula de desempenho para tal fim.

Por sua vez, no segundo capítulo foram analisados os sistemas eleitorais, objetivo geral da pesquisa.

Eles variam de um país para outro, mas podem ser reunidos em três grupos: os majoritários, os proporcionais e os mistos. Cada um deles é empregado de acordo com as suas particularidades e o cargo que se deseja preencher.

Nos distritos uninominais somente pode ser utilizado o sistema majoritário, que é o caso dos cargos de Chefe do Poder Executivo; nos distritos plurinominais, pode ser usado qualquer um dos sistemas.

Cabe salientar que para o preenchimento dos cargos do Poder Executivo, o sistema eleitoral mais indicado é o majoritário de dois turnos, em que o segundo turno somente é realizado com os dois candidatos mais votados, caso nenhum deles tenha atingido a maioria absoluta de votos válidos no primeiro. A adoção desse sistema dá maior legitimidade ao eleito, porque ele conta com o apoio da maioria dos eleitores, enquanto que no sistema de maioria simples o eleito possui apenas o maior número de votos em relação aos seus concorrentes, o que possibilita que ele tenha um alto índice de rejeição, o que instaura uma crise de representatividade.

Existe um debate sobre a implantação do sistema majoritário simples, sistema distrital, para o preenchimento dos cargos do Poder Legislativo, em que a circunscrição eleitoral seria dividida em tantos distritos quanto os cargos a preencher. Atribui-se a esse sistema a vantagem de formar uma governança estável, baseada no governo da maioria sem a possibilidade de participação das minorias, o que reduz o número de partidos políticos.

Entretanto, a plena democracia requer o respeito ao pluralismo político, em que todos os grupos ideológicos tenham a possibilidade de participar na formação da vontade oficial. Não pode-se olvidar que se fosse possível a todos os cidadãos participar diretamente não haveria a necessidade de representantes e muito menos de partidos políticos e sistemas eleitorais.

O sistema eleitoral que melhor concretiza o pluralismo político é o sistema proporcional, que foi concebido especialmente para permitir a participação das minorias e corrigir essa distorção decorrente do sistema majoritário.

Contudo, o sistema eleitoral proporcional resolveu o problema da participação das minorias, mas não enfrenta a questão da proliferação exagerada de partidos políticos, que segundo alguns, decorre unicamente desse sistema eleitoral.

Todavia, há autores que afirmam que a configuração do sistema eleitoral, e em especial o proporcional, tem certa influência sobre a proliferação do número de partidos políticos, mas não seria a causa, que é atribuída preponderantemente a outros fatores, tais como as estruturas sócio-econômicas daquela sociedade, suas ideologias e realidades.

O certo é que não se pode afastar-se do sistema eleitoral proporcional para o preenchimento dos cargos do Poder Legislativo, porque esse sistema permite a concretização do regime democrático com pleno respeito ao pluralismo político.

Se a causa das crises políticas é atribuída à grande quantidade de partidos políticos, deve-se atribuí-las, primeiramente, à qualidade do sistema partidário. No Brasil, os partidos políticos são criados a fim de atender interesses de oligarquias regionais e não à vontade dos eleitores em âmbito nacional. Elas, com o seu poder econômico, estabelecem as oligarquias partidárias. A medida que se impõe é a extinção dos pseudos partidos políticos, privilegiando aqueles que com autenticidade desejam representar ideologicamente determinado grupo social.

Na realidade, afastando-se o poder econômico das eleições mediante o financiamento público exclusivo de campanha, realizadas a baixo custo, em que todos os candidatos tenham a mesma oportunidade de expor as suas ideias, seus projetos, o mesmo tempo no rádio e TV, por si só, evitaria a proliferação de partidos políticos, que não encontrariam espaço para as negociatas que ferem as virtudes republicanas.

O financiamento exclusivo público de campanha não pode ser associado, como alguns desejam, ao sistema proporcional de lista fechada, porque o sistema de lista aberta proporciona maior transparência, o que talvez, na atualidade, não aconteceria no ambiente partidário. Assim, o eleitor vota no candidato e estabelece a hierarquia na lista de acordo com a sua preferência, tornando o processo mais democrático.

Diante do exposto, foi atingido o objetivo específico, abordado no terceiro capítulo, que era identificar se o modelo de sistema eleitoral adotado poderia ser a causa das crises políticas, chegando-se a conclusão que este não é o causador em si, das crises políticas, mas apenas o facilitador para que as outras causas preponderantes se fortaleçam e engendrem a crise.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.
- ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.
- BALESTERO, Gabriela Soares. **Reforma Política e o Poder Judiciário: Questões Polêmicas**. Curitiba: Juruá, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 Mar 2017.
- BRASIL. **Lei n. 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 09 Mar 2017.
- BRASIL. **Informativo n. 451 do Supremo Tribunal Federal**, de 08 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo451.htm>. Acesso em: 09 Mar 2017.
- BRASIL. **Informativo n. 799, do Supremo Tribunal Federal**, de 18 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo799.htm>. Acesso em 08 Mar 2017.
- BRASIL. Disponível em: <https://www.significados.com.br/politica/> Acesso em: 03 Fev 2017.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. apud ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- COSTA, Homero de Oliveira. **Crise dos Partidos: democracia e reforma política no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.
- JORGE, Flávio Cheim. LIBERATO, Ludgero. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 2016.
- MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: MÉTODO, 2014.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. **Sistemas Eleitorais: Experiências Iberoamericanas e Características do Modelo Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. **Reforma Política: Inércia e Controvérsias**. Porto Alegre: AGE, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.